

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES CANADIENNES  
OUTIL DE CONSTRUCTION IDENTITAIRE

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
GUILLAUME CASTONGUAY

JANVIER 2010

# UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Service des bibliothèques

## Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement n°8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier M. Stéphane Roussel pour son aide tout au long de la préparation de ce mémoire, de même que M. Kim Richard Nossal et M. Alex Macleod pour leurs commentaires.

## Table des matières

RÉSUMÉ.....	v
INTRODUCTION .....	1
Présentation de la méthodologie .....	3
Contexte théorique.....	4
Définition des concepts .....	6
Sanctions économiques.....	6
Identité .....	9
Droit international.....	10
Organisation du mémoire .....	11
CHAPITRE 1 : ÉTAT DE LA QUESTION.....	12
Revue de la littérature .....	12
Les théories dominantes.....	12
Les théories critiques .....	18
Études de cas.....	24
Irak.....	24
Afrique de l'Ouest .....	31
CHAPITRE 2 : IDENTITÉ ET SANCTIONS .....	34
Identité interne: le besoin d'action .....	35
Les valeurs canadiennes .....	35
L'importance de l'opinion publique et des médias.....	38
La danse de la pluie.....	40
Identité internationale: la diplomatie de groupe .....	41

Projection de l'image du Canada dans le monde.....	42
Organisations internationales et normes internationales .....	44
Diplomatie de groupe et importance des coalitions.....	45
Identité, sanctions et légitimité .....	47
Processus d'externalisation et d'internalisation.....	47
Création des frontières.....	49
Légitimité de l'intervention.....	50
 CHAPITRE 3 : NORMES ET SANCTIONS.....	 53
Sanctions : politiques et juridiques .....	53
La place des normes dans le système international .....	54
Indissociabilité des normes et de la logique des sanctions.....	57
(Re)construction du système normatif.....	59
Maintien et modification du système normatif par les sanctions .....	59
Sanctions autres qu'économiques en Droit international .....	60
Des normes à l'identité, de l'identité aux normes .....	62
Le débat agent-structure à travers les théories.....	62
Action réciproque à travers l'acte des sanctions .....	63
 CONCLUSION .....	 66
 BIBLIOGRAPHIE .....	 68

## Résumé

La théorie générique des sanctions économiques internationales prévoit que les États imposent des sanctions économiques contre d'autres dans le but de faire changer leur comportement en politique étrangère ou interne. Or, les études empiriques de l'efficacité des sanctions économiques à atteindre ces buts montrent un taux de réussite très faible. Pourtant, le Canada continue d'utiliser les sanctions dans sa politique étrangère, et la population canadienne continue de réclamer leur utilisation lors de crises internationales.

L'hypothèse que ce mémoire défend est que les sanctions, lorsqu'elles sont étudiées à travers la lunette des approches constructiviste critique et post-structuraliste, répondent à d'autres impératifs que leur simple efficacité, ce qui permet d'expliquer leur utilisation et leur popularité. Le Canada, dans un épisode de sanctions, contribue à développer et renforcer son identité internationale de puissance moyenne internationaliste et multilatéraliste. Du même coup, le Canada contribue au maintien et au renouvellement d'un environnement normatif international qui soit à son avantage.

Mots clés : Sanctions économiques, Politique étrangère du Canada, Théories des Relations Internationales, Constructivisme, Droit international.

## Introduction

Les sanctions économiques ont connu au cours des années 1990 une grande popularité au Canada comme outil de résolution de problèmes internationaux, et ce, malgré l'inefficacité notoire de ce type de mesures contre l'Irak et les succès limités dans la diminution d'intensité des conflits civils dans les pays d'Afrique subsaharienne. Cet écart étonnant entre la popularité et l'inefficacité de l'outil est à la base du questionnement de ce mémoire.

En effet, si les sanctions économiques sont discréditées et considérées comme inefficaces, pourquoi le Canada continue-t-il de choisir cet outil pour atteindre un but de politique étrangère? L'hypothèse ici avancée est que le gouvernement du Canada y trouve d'autres avantages, puisque les sanctions économiques imposées par le Canada contribuent à la construction de l'identité internationale canadienne et occidentale, ainsi qu'au maintien d'un environnement normatif international qui lui soit favorable.

Ce mémoire démontre que les sanctions économiques sont un objet d'analyse idéal pour ce type de réflexion, étant un outil de politique étrangère bien défini sur le plan matériel et utilisé relativement souvent par le Canada. De même, elles sont un outil à la fois de confrontation (contre une cible) et de coopération (en commun avec d'autres États), ce qui en fait un terrain fertile pour observer la construction de l'identité nationale et internationale. Un épisode de sanction permet en effet d'affirmer haut et fort les valeurs qui caractérisent l'État, et de mettre ces valeurs en action de manière non équivoque. Dans ce mémoire, nous démontrons que cette construction de l'identité prend trois formes. Premièrement, l'émetteur des sanctions prend position contre une certaine conduite, affirmant par là les limites de ce qu'il

juge acceptable ou non, de ce qu'il considère comme « bien » et « mal ». Deuxièmement, il prend position directement contre un autre État, confirmant le statut d'ennemi (du moins sur ce dossier) de sa cible et s'arrogeant le droit d'intervenir contre ses actions. Troisièmement, il participe aux sanctions, le plus souvent, en coalition avec d'autres États, démontrant son appartenance à ce groupe et confirmant le statut d'ami (du moins sur ce dossier) des autres membres de la coalition. Par le truchement de ces trois moyens, un État participant à une politique de sanctions contribue ainsi à affirmer et à construire son identité. Or, c'est aussi son identité qui lui a dicté cette participation, puisque les valeurs, amitiés et inimitiés étaient au moins en partie préexistante à l'épisode de sanctions. On assiste donc à une relation dynamique de co-constitution entre l'identité de l'État et sa politique de sanctions.

L'analyse de la problématique de ce mémoire permet de mettre en évidence une autre relation réciproque, celle-ci entre les sanctions et les normes. Les sanctions sont à la fois un résultat de la violation d'une norme – puisqu'elles sont déclenchées pour en punir la violation – et un mécanisme à la disposition des États pour modeler celles-ci. Au-delà de la logique de la puissance et de la sécurité, les États imposent des sanctions pour des raisons normatives, voire quasi-juridiques. La politique de sanction d'un État dépend donc des normes en place dans le système international, et est modelée par les violations commises par les autres États. Or, à l'inverse, ces normes sont aussi construites, en partie, par les réactions qu'elles créent chez les États. Une norme constamment violée impunément aura moins de force qu'une norme inviolée, ou qu'une norme dont la violation entraîne de coûteuses conséquences. En ce sens, les États peuvent modeler le droit international en choisissant de sanctionner ou non la violation de telle ou telle



règle, selon leurs intérêts. Nous voyons donc en quoi les sanctions se trouvent au centre d'une autre relation réciproque.

Qui plus est, ce mémoire montre en quoi les sanctions économiques mises en place par le Canada reflètent les termes d'un débat traditionnel en Relations Internationales, soit celui de la relation entre l'agent et la structure. En effet, en analysant le rôle et l'impact des sanctions sur l'identité canadienne, ce mémoire s'attardera à l'agent, alors que le chapitre sur la construction du système normatif mondial étudiera la structure du système international. Or, les analyses séparées de ces deux parties sont réunies dans la compréhension, plus large, de la co-constitution de ces deux pôles. Ainsi, à travers sa politique de sanctions, l'agent construit et légitimise la structure, qui à son tour institue et encadre l'agent. Ce débat, central à l'école constructiviste en Relations internationales, trouve un écho intéressant dans l'analyse des sanctions économiques.

### **Présentation de la méthodologie**

Les termes mêmes de la problématique et de l'hypothèse de ce mémoire sous-entendent l'utilisation d'un cadre théorique ouvert à une épistémologie post-positiviste et à une ontologie pluraliste. En effet, les théories traditionnelles des Relations internationales, limitées par leur cadre d'analyse strict, ont souvent de la difficulté à prendre en considération l'impact des normes et de l'identité sur les décisions de politique étrangère. Un cadre d'analyse constructiviste critique permet le mieux d'analyser l'interaction de ces concepts dans l'élaboration de la politique de sanctions canadiennes, et par le fait même, de répondre à notre problématique. Comme ces théories

sont complémentaires du constructivisme critique sur les enjeux que nous traitons et n'y posent pas de contradictions logiques majeures, nous nous inspirons aussi des approches post-structuralistes et féministes à divers moments au cours de l'exposé.

### *Contexte théorique*

L'étude de la politique étrangère en général, et des sanctions économiques en particulier, sont fortement inspirés par les théories traditionnelles en Relations Internationales que sont les théories néolibérales et néo-réalistes. En effet, on expose le plus souvent l'effet supposé des sanctions en termes de rapport de force économique et politico-militaire entre deux « États-boîtes noires ». L'État puissant, en limitant le commerce avec sa cible plus faible, nuit à l'économie nationale de cette dernière et la force, à court ou moyen terme, à la soumission. Selon cette logique, l'effet sur la cible sera proportionnel à la magnitude des dommages causés par les sanctions, eux-mêmes fonction de la disparité des moyens entre l'émetteur et la cible. Ainsi va la théorie libérale des sanctions telle qu'elle est présentée notamment dans l'ouvrage de Hufbauer *et al.* (1990).

Or, malgré les tentatives de corrections apportées par des auteurs comme K.R. Nossal (1994), qui ouvre la porte à des motivations autres que de nature purement stratégique, les théoriciens libéraux et réalistes ne réussissent pas à faire concorder leurs conclusions théoriques avec la situation observable sur le terrain lors d'épisode de sanctions, comme nous le verrons plus loin. En effet, le succès de tel ou tel épisode de sanctions ne peut pas être directement relié à la présence d'un facteur en particulier, malgré ce qu'en disent Hufbauer *et al.* dans leur chapitre sur les « neuf commandements des

sanctions » (1990, p.94). L'effet des sanctions défie la compréhension des théories rationalistes. Peut-être cette compréhension se trouve-t-elle à l'extérieur de leur champ théorique?

Le constructivisme est une approche des sciences sociales qui pose que toute réalité sociale est par définition construite intersubjectivement et dépendante de la compréhension que les humains en ont (O'Meara, 2007, p.184). Son ontologie idéaliste et son épistémologie post-positiviste en font une approche beaucoup plus dynamique pour analyser les modifications du système international que l'ontologie matérialiste et l'épistémologie positiviste des approches libérales et réalistes, en raison de sa plus grande sensibilité aux normes et aux facteurs externes au système (Macleod, 2004, p.19)

D'un point de vue ontologique, certains constructivistes<sup>1</sup> ouvrent la « boîte » de l'État et font apparaître les diverses institutions (au sens de constructions complexes de normes, de connaissances et de pouvoir) qui le composent, le caractérisent et le réifient, une limite qu'il est plus rare de voir les libéraux et réalistes dépasser. C'est cette ouverture ontologique envers les conceptualisations idéelles de l'État qui permet une compréhension plus étoffée des relations internationales et de la politique étrangère, à travers entre autres les concepts de l'identité, de l'intérêt, des institutions et des normes. En complémentarité avec cette conception ontologique plus large, les constructivistes critiques adoptent aussi une épistémologie post-positiviste

---

<sup>1</sup> Une distinction est nécessaire entre les constructivistes « dominants » (Wendt) et les constructivistes « axés sur les règles » (Onuf, Kubáľková) ou « critiques » (Bigo, Campbell). En effet, si les premiers reconnaissent la nature construite de la réalité internationale, ils placent toujours l'État au centre de leur analyse (Macleod, 2004, p.19) et conçoivent l'identité de l'État comme formée exclusivement par la structure normative de la société internationale (O'Meara, 2007). C'est pourquoi nous nous inspirons plutôt des seconds.

qui leur permet de prendre en considération un plus grand nombre d'éléments pour expliquer et comprendre le fonctionnement du système international en général et le comportement en politique étrangère des États en particulier. Par exemple, loin de se limiter aux inférences sur les motivations des États à partir de leur « comportement observable », les constructivistes « axés sur les règles » ou critiques peuvent porter leur regard vers différents discours et en analyser les interactions et les impacts sur la résultante qu'est la politique étrangère officielle de l'État en question (O'Meara, 2007, p.197).

### **Définition des concepts**

Nous donnons ici les définitions des principaux concepts autour desquels s'articule notre démonstration. Ces concepts sont : « sanctions économiques », « identité » et « droit international ».

#### *Sanctions économiques*

Nous nous inspirons pour cette définition de la typologie mise en place par Doxey (1996), que nous complétons par les idées d'autres auteurs, dont Nossal (1994) et Hufbauer *et al.* (1990). Les sanctions économiques sont une catégorie d'outils de politique étrangère qui impliquent la restriction des échanges commerciaux décrétée par au moins un État (l'émetteur) à l'encontre d'un autre État ou groupe infra-étatique (la cible). Ces sanctions peuvent prendre la forme d'une interdiction complète de commercer avec la cible, ou bien d'une interdiction touchant seulement quelques produits (le plus souvent des armes), ou encore d'un gel des avoirs financiers de haut

responsables de la cible. Le type de sanction est déterminé par plusieurs facteurs, dont la gravité de la situation sanctionnée, la vulnérabilité de la cible ainsi que les capacités et l'idéologie de l'émetteur (Doxey, 1996).

Depuis le « décret mégarien » en 432 av. J-C.<sup>2</sup> jusqu'à la Guerre froide, en passant par le blocus continental napoléonien et la guerre économique que se livrèrent les puissances européennes en parallèle des deux conflits mondiaux du XX<sup>e</sup> siècle, les sanctions économiques ont le plus souvent pris la forme d'embargo complet dirigé contre un État puissant dans le but de diminuer ses capacités militaires. Bien que les sanctions soient désormais utilisées de diverses manières et contre une multitude de cibles, trois aspects centraux définissent ces mesures à caractère économique.

Le premier est la limite ou la menace de limite d'échanges commerciaux et financiers préexistants entre les États impliqués. Ceci sous-entend donc que ces échanges doivent être d'une certaine importance avant le début de l'épisode. En effet, bien que l'aspect symbolique joue un rôle important dans l'impact de l'épisode sur la cible, la *force de frappe* économique des sanctions dépend surtout de l'importance de la relation commerciale et financière, ainsi que de la nature des biens échangés entre l'émetteur et la cible (Hufbauer *et al.*, 1990). De même, en exposant clairement que les sanctions peuvent consister seulement d'une « menace de retrait », cette définition inclut la dissuasion comme une des armes par lesquelles les sanctions agissent.

---

<sup>2</sup> Le décret mégarien est une mesure économique punitive prise par Athènes en 432 av. J.-C. contre la Cité-État de Mégare, alliée de Sparte, et qui est considéré comme un des facteurs déclencheurs, sinon une des causes, de la Guerre du Péloponnèse. Le décret mégarien est souvent cité comme la première utilisation de sanctions économiques en relations internationales.

Le deuxième aspect qui définit les sanctions est le fait que ce retrait doit émerger d'une décision gouvernementale de l'État émetteur, ce qui exclut qu'une décision privée (fut-elle motivée politiquement) soit comprise comme un épisode de sanction. Cet aspect campe donc les sanctions dans le domaine des actions de politique étrangère et dans le champ d'étude des Relations Internationales. Or, si l'émetteur doit être un acteur gouvernemental, la cible, elle, peut être un acteur infra-étatique, tel un groupe armé, une entreprise ou même un individu, tel que le permet la loi canadienne (*Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.R.C. 1992, c. S-14,5, art. 2). Cette diversité des cibles contraste avec une définition plus traditionnelle qui faisait des sanctions économiques un outil purement interétatique. Par exemple, les sanctions économiques ciblées (aussi nommée *smart sanctions*, ou sanctions intelligentes (Cortright et Lopez, 2000, 2002)) relèvent d'une doctrine qui préconise de ne viser que les personnes responsables d'une violation, ainsi que les biens qui leur permettent d'agir. Ces sanctions ciblées, contrairement aux sanctions générales, sont supposées minimiser les impacts sur la population civile.

Le troisième aspect est plus flou. Il s'agit du fait que le retrait des échanges soit imposé en réponse à un acte jugé illégal, ou du moins répréhensible, au plan international. Cet aspect inscrit les sanctions économiques dans le domaine fragile de l'application des normes du droit international. Bien entendu, tout État émetteur justifiera son action en invoquant avec lui le droit, et blâmera la cible pour ce mal nécessaire. Au-delà de la rhétorique, les sanctions constituent malgré tout une des pierres angulaires de la réification du droit international dans la réalité des relations interétatiques. En effet, comme nous le verrons au troisième chapitre, les sanctions sont indissociables de la notion de norme. Ces trois conditions réunies permettent

de reconnaître un épisode de sanctions tel que nous les entendrons tout au long de cette démonstration. (Doxey, 1996).

Il est à noter que des sanctions de nature non-économique sont aussi employées par les États. Par exemple, des restrictions liées à l'éducation ou aux voyages visant particulièrement les responsables gouvernementaux et leurs familles, de même que le boycott de fédérations sportives, ont été employés à divers moments, particulièrement depuis l'avènement des « smart sanctions » au cours des années 1990. Dans le contexte de ce mémoire, nous ne considérerons ces sanctions qu'accessoirement, dans la mesure où elles se conjuguent aux sanctions économiques en tant que telles. Considérer ces sanctions non-économiques ouvrirait la porte à la considération des autres sanctions diplomatiques, comme la protestation officielle ou le retrait des ambassadeurs, ce qui dépasserait le spectre de ce mémoire.

### *Identité*

Pour ce qui est de l'identité, concept équivoque, nous utiliserons ici une définition s'inspirant fortement de celle développée en Relations internationales par Nicholas G. Onuf (1989; Kubáľková, Onuf et Kowert, 1998). L'identité est, chez Onuf, un sentiment ou une conscience de ce qui constitue les caractères essentiels à l'ego. De cette conscience découle une certaine conception de l'intérêt, c'est-à-dire des actions qui doivent être entreprises pour protéger, maintenir et faire fructifier ces caractéristiques essentielles.

Chez Onuf, l'unité d'analyse est l'agent, qu'il soit individuel ou collectif. Cet agent collectif est compris comme tout groupe dont on peut reconnaître les actions comme étant prises par l'ensemble de ses membres bien que celles-ci ne peuvent émaner, en dernière analyse, que d'agents individuels. L'appartenance au groupe et la reconnaissance, au moins partielle, des actions de celui-ci comme étant représentative des siennes propres constitue donc l'essence de l'identité. Elle est aussi directement reliée à l'extérieur (à l'altérité) en ce qu'elle se construit souvent en réaction et toujours en dialogue avec les autres identités qui la bordent et la traversent. De là vient la nature binaire de cette définition de l'identité, qui est variable dépendante de divers facteurs internes et externes. Cette identité discursive est donc fluide, modifiable et éminemment politique. L'identité de l'agent collectif que constitue l'État, ici le Canada, sera donc au centre de l'argumentaire, et en constituera la variable la plus importante.

### *Droit international*

Le troisième concept principal utilisé dans ce mémoire sera le droit international. Loin de le réduire aux traités et ententes internationales qui régissent les relations entre les gouvernements, ce terme inclut aussi l'ensemble des normes informelles qui régissent la vie internationale, y compris (ironiquement, puisqu'on les oppose habituellement au droit international) les « règles » de la puissance militaire et économique telles qu'elles sont comprises par les tenants des théories réalistes. En effet, comme Nicholas Onuf (1989), nous comprenons comme constituant des « institutions » ces ensembles plus ou moins stables de normes qui contraignent le comportement de l'État dans ses relations avec ses



semblables, qu'elles soient de natures juridiques, coutumières ou relevant de la théorie des Relations Internationales.

Une telle définition permet une compréhension très large des contraintes que le système fait peser sur les actions de l'État, tant en politique étrangère qu'intérieure. En effet, les normes et les sanctions qui sont imposées en leur nom peuvent porter sur tous les aspects du pouvoir étatique. De même, elles peuvent prendre plusieurs formes dont les frontières sont difficiles à tracer. C'est pourquoi une définition très large, permettant de regrouper toutes ces contraintes sous un même terme, est ici utilisée.

Ces trois concepts s'influencent mutuellement dans une relation de co-constitution permanente dont nous tenterons d'esquisser la mécanique tout au long de notre exposé.

### **Organisation du mémoire**

La démonstration de notre thèse se fait en trois temps. Le premier chapitre présente un état de la question de même qu'une courte présentation de deux cas récents où le Canada a participé à l'imposition de sanctions économiques internationales. Le deuxième chapitre détaille les multiples aires d'interaction entre les sanctions et l'identité internationale et nationale du Canada. Enfin, le troisième chapitre étudie les liens entre les normes du Droit international et les sanctions, de même que la relation d'influence réciproque qui se met en place entre l'identité et les normes à travers un épisode de sanctions.

## Chapitre 1 : État de la question

### Revue de la littérature

Comme tout outil de politique étrangère, les sanctions sont sujettes à interprétation. En effet, les visions de leur utilisation, de leur utilité et de leur innocuité varient selon les présupposés théoriques adoptés et selon les objectifs de l'auteur. Le but de cet état de la question est d'exposer les liens entre ces présupposés théoriques et les opinions et conclusions des auteurs en regard des sanctions. Afin de bien saisir les implications des théories sur l'étude des sanctions économiques, nous avons ici séparé les auteurs consultés en deux grandes catégories d'analyse, théories dominantes et théories critiques. Nous posons des questions à ces auteurs pour mieux comprendre leurs positions.

#### Les théories dominantes

Nous comprenons dans la catégorie des théories dominantes les auteurs qui se réclament ouvertement ou non des familles théoriques réalistes et libérales. Nous avons retenu trois œuvres majeures reflétant ces positions – soit Hufbauer *et al.* (1990), Cortright et Lopez (2002) et Nossal (1994) – et les avons lus en gardant en tête quelques questions qui correspondent aux champs de recherche privilégiés de ces théories, soit, entre autres, la politique étrangère et la sécurité.

*Comment les auteurs néoréalistes-néolibéraux voient-ils l'outil des sanctions économiques?*

Les sanctions économiques sont analysées principalement d'un point de vue fonctionnaliste dans les trois ouvrages lus. En effet, comme on aurait pu le supposer de la part de tenants de théories dominantes en Relations Internationales, les sanctions sont analysées, tant chez Hufbauer *et al.* (1990), chez Cortright et Lopez (2002) que chez Nossal (1994) du point de vue de leur effet supposé, et non pas de leur nature. Les sanctions existent ainsi parce qu'il y a des violations à réprimer. C'est pourquoi les sanctions n'ont de sens que si elles atteignent le but qu'on leur fixe, soit celui de faire cesser le comportement visé, qui est plus souvent qu'autrement une violation d'une norme internationale. Hufbauer *et al.* effectuent une analyse empiriste de 116 épisodes de sanctions économiques qui impliquent les États-Unis et tirent des conclusions devant servir de guide pour aider les décideurs politiques à déterminer si les sanctions économiques seront un outil utile dans différentes situations. Cortright et Lopez analysent les différents cas de sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU au cours des années 1990 pour déterminer ce qui a fonctionné, afin d'en affiner l'efficacité. Nossal, quant à lui, adopte une approche différente, puisqu'il cherche, plutôt qu'à évaluer l'impact des sanctions économiques, à déterminer pourquoi et comment le Canada (et accessoirement, l'Australie) utilisent les sanctions économiques. Évidemment, le but de Nossal est de recommander au Canada une politique de sanctions mieux adaptée à ses « besoins », puisqu'il conteste l'applicabilité pour le Canada de ce qu'il appelle la « théorie générale » des sanctions, qui devrait s'appliquer aux grandes puissances. Malgré tout, Nossal comme les autres présente les sanctions d'un point de

vue fonctionnaliste, c'est-à-dire essentiellement comme une réponse « appelée » par une fonction, la répression de violations.

### *Les sanctions sont-elles efficaces?*

Les auteurs sont relativement unanimes sur ce sujet: les sanctions, telles qu'elles ont été appliquées depuis la Première Guerre mondiale, ne permettent qu'exceptionnellement d'atteindre les buts qu'on leur fixe. Celles-ci, bien entendu, sont évaluées du point de vue des résultats, c'est-à-dire dans l'optique d'infléchir le comportement de l'État-cible. Or, comme le soulignent chacun des auteurs, pour que les sanctions « fonctionnent », plusieurs facteurs doivent entrer en jeu. Le meilleur exemple de ce « pessimisme empirique » est l'étude de Hufbauer *et al.* En effet, selon leur compte seulement 34 % des cas de sanctions sont efficaces (et ces résultats sont contestés, par Robert Pape entre autres, qui conclue à un taux d'efficacité de 4 % (Pape, 1997, p.93)). De même pour Nossal, dont le point de départ pour l'élaboration de sa théorie alternative des sanctions pour les puissances moyennes est justement l'incapacité de la théorie générale des sanctions, en regard de ces piètres performances, à expliquer le comportement du Canada. Enfin, Cortright et Lopez, portant leur attention sur les épisodes de sanctions des années 1990 (de l'échec en Irak jusqu'aux sanctions contre le Liberia), mettent aussi l'accent sur l'inefficacité des sanctions globales pré-Irak pour mettre l'emphase sur les nouvelles « *smart sanctions* » qui, en ciblant plus spécifiquement les responsables d'une situation, sont supposées en améliorer l'efficacité.

*Les sanctions économiques sont-elles dangereuses?*

La question du « danger » pour l'État émetteur de l'utilisation des sanctions est importante pour les auteurs pour deux raisons. La première, bien évidemment, entre en jeu dans l'évaluation de l'efficacité des sanctions. En effet, comment pourrait-on considérer comme efficaces des mesures qui seraient plus dommageables pour l'émetteur que pour la cible? À ce titre, tant Hufbauer *et al.* que Cortright et Lopez mettent en garde contre les potentiels dangers de l'utilisation de sanctions. Même si le fardeau de pressions économiques n'est pas supporté également par tous les États (les petits États y étant beaucoup plus sensibles), les États solides doivent aussi porter attention à la santé de leur propre économie dans l'imposition des sanctions globales (et ils le font, en bloquant l'imposition de sanctions dont le rapport coûts-bénéfices leur est défavorable). C'est en partie en réponse à ce problème que Cortright et Lopez font la promotion des « sanctions intelligentes » qui visent les avoirs des dirigeants du pays-cible ou leur capacité à acheter, entre autres, des armes. Ces sanctions ne viennent toutefois en principe que peu toucher les moyens de subsistance de la population civile et ne nécessitent que peu de sacrifices de la part des pays-émetteurs, réduisant ainsi le danger de dommages à leur propre économie.

La deuxième raison pour laquelle le danger des sanctions est un facteur important pour ces auteurs découle de la première. En effet, si l'imposition de sanctions dans un dossier particulier comporte trop de risques pour certains États, il sera très difficile d'obtenir la large coalition nécessaire à son succès. Des sanctions globales nécessitent la coopération de la quasi-totalité des partenaires économiques de l'État-cible pour être efficace, une unanimité qui peut être difficile à atteindre si les États-émetteurs sont soumis à trop de

désavantages en raison de l'imposition. Cette situation est aussi en partie résolue par les « sanctions intelligentes » que présentent Cortright et Lopez, puisque les grandes institutions financières et les manufacturiers d'armes sont majoritairement des entreprises des grands États, facilement compensées. Malgré tout, toute coupure dans le commerce habituel constitue un risque important pour les entreprises privées touchées. Le risque que les sanctions aient un effet pervers est donc aussi un facteur important dans l'évaluation de ce moyen.

*Les sanctions économiques représentent-elles une alternative au recours à la force?*

Bien que cette question soit centrale à une analyse réaliste des sanctions, sa réponse ne peut être simple. Pour être une alternative valable à la guerre, les sanctions devraient être raisonnablement efficaces, plus sécuritaires ou au moins plus morales. Or, répondent-elles à ces critères? Les auteurs, bien qu'aucun ne réponde directement et franchement à la question – au contraire de Pape (1997; 1998) qui le dit on ne peut plus clairement – laissent sous-entendre que non. Plutôt, les sanctions semblent être assez bien adaptées à la tâche d'accompagner les interventions militaires ou de maintien de la paix. En effet, les auteurs croient que les sanctions économiques utilisées seules représentent un outil à l'effet bien limité qui ne peut « fonctionner » que dans certaines circonstances bien précises<sup>3</sup> C'est pourquoi elles ne peuvent réellement constituer par elles-mêmes une alternative générale au recours à

---

3 Ces circonstances font l'objet dans le livre de Hufbauer *et al.* d'un chapitre nommé les « Nine Commandments ». Ces « commandements » sont supposé être des guides pour les décideurs et vont comme suit : « 1- Don't bite off more than you can chew », « 2- More is not necessarily merrier », « 3- The weakest go to the wall », « 4- Attack your allies, not your adversary », « 5- If it were done, when 'tis done, then 'twere well it were done quickly », « 6- In for a penny, in for a pound », « 7- If you need to ask the price, you can't afford the yacht », « 8- Choose the right tool for the job » et « 9-Look before you leap ».

la force. Les études de Hufbauer *et al.* montrent d'ailleurs un taux de « réussite » plus élevé lorsque les sanctions faisaient partie ou étaient accompagnées d'une menace militaire réelle ou sous-entendue. Comme le montrent aussi Cortright et Lopez, les sanctions ciblées peuvent tout à fait entrer dans une stratégie plus large de maintien de la paix. Ainsi, les gels des avoirs et les interdictions de voyager visant les responsables de la situation sanctionnée (qu'ils soient dirigeants politiques, militaires ou rebelles) couplés à une prohibition de vente d'armes et une interdiction sur le commerce de biens finançant directement la cible (les diamants illégaux au Sierra Leone et au Libéria, par exemple) ne peuvent vraisemblablement à eux seuls régler le problème, mais sont un ajout non négligeable dans une stratégie plus large de rétablissement ou de maintien de la paix. En ce sens, les sanctions ne peuvent généralement constituer une alternative au recours à la force, mais peuvent néanmoins jouer un rôle pour diminuer l'intensité du conflit.

*Si les sanctions économiques sont discréditées et considérées comme inefficaces, pourquoi les États continuent-ils de choisir cet outil pour atteindre un but de politique étrangère?*

C'est un peu une tartufferie que de poser ainsi cette question à ces auteurs. En effet, seul Nossal est capable d'apporter une explication réellement intéressante à cette question. Tant Hufbauer *et al.* que Cortright et Lopez ne peuvent, en raison de leurs présupposés théoriques, donner une explication convaincante de ce qui pourrait pousser les États à choisir l'outil des sanctions. Comme nous l'avons vu plus haut, voir les sanctions d'un point de vue essentiellement fonctionnaliste pose un problème majeur lorsque, malheureusement, l'*outil* n'est pas adapté à la *fonction*. Dans un monde réaliste, les États, voyant l'inefficacité des sanctions, devraient éventuellement cesser de les utiliser pour leur préférer un autre outil mieux

adapté et plus efficace. Or, Hufbauer *et al.* montrent bien que les sanctions ont été populaires dans le passé et Cortright et Lopez montrent qu'elles le sont toujours et sont en voie de le devenir encore plus. Pourtant, ni l'un ni l'autre n'apporte d'explication satisfaisante, d'un point de vue systémique, à cette situation.

L'hypothèse de Nossal sur les raisons qui poussent les États (le Canada en particulier) est plus intéressante en ce qu'elle amène au moins une ébauche d'explication et qu'elle sort du cadre d'analyse traditionnel du libéralisme qui inspire le reste de l'ouvrage. Nossal souligne l'importance de l'aspect punitif dans l'imposition des sanctions, c'est-à-dire que les émetteurs, conscients de la faible chance que leurs sanctions fassent changer de comportement la cible, imposent néanmoins des sanctions essentiellement pour punir l'État-cible. Nossal adjoint cette notion à celle de la « danse de la pluie », un concept qui fait référence à la dualité inefficacité-popularité des sanctions. Les gouvernements imposeraient donc des sanctions pour satisfaire au désir d'action (et de vengeance, bien souvent) de leur opinion publique. Tout ceci, chez Nossal, se fait en connaissance de cause de l'inefficacité des sanctions et malgré celle-ci. Si les sanctions ne fonctionnent pas, elles doivent avoir une autre raison d'être. C'est cette constatation qui fait que le livre de Nossal se distingue des deux autres.

### Les théories critiques

Du côté des théories critiques, nous avons inclus dans la catégorie des théories critiques non seulement les théories habituellement nommées ainsi en Relations Internationales (particulièrement les constructivistes et



féministes), mais aussi les analyses juridiques des sanctions, puisque celles-ci, comme les constructivistes, portent leur attention sur les normes qui sont à la base des sanctions plutôt que sur les résultats de celles-ci. Les questions que nous leur avons posées reflètent cet intérêt particulier. Nous avons entre autres considéré Buck *et al.* (1998), Colomonos (2001), Klotz (1995) et Klotz et Crawford (1998).

*Comment les auteurs critiques (constructiviste ou féministe) voient-ils l'outil des sanctions économiques?*

La vision des auteurs critiques varie selon leur allégeance théorique. Malgré tout, un certain consensus se dégage au chapitre de la nature des sanctions. Celles-ci, pour les auteurs critiques, constituent une action à part entière, c'est-à-dire qu'elles possèdent une nature propre. En effet, alors que chez les auteurs des théories dominantes les sanctions sont vues essentiellement comme un instrument dont l'existence dépend en fin de compte de la présence d'une situation à punir, il devient clair, à la lecture de certains ouvrages constructivistes (ceux de Klotz (1995) et de Colomonos (2001), en particulier) que les sanctions ont bien d'autres buts que la simple coercition-punition et qu'elles jouent un rôle plus important. Elles contribuent à former la structure du système international. En effet, selon Klotz, les sanctions, en tant que symboles et véhicules des normes internationales, contribuent à la mise en place et au développement de l'identité internationale des États, qu'ils soient « émetteurs » ou « cibles ». Cette construction identitaire se fait tant à travers la relation aux normes internationales qu'à travers les dynamiques de groupe qui se créent autour d'un épisode de sanctions, que l'État soit dans le groupe des émetteurs, des cibles ou des opposants.

La conclusion des constructivistes trouve un écho dans les études juridiques présentées dans le recueil du CERDIRI (2002), celui-ci présentant le rôle central que jouent les sanctions (ou même la menace de sanctions) dans le maintien d'un système juridique international pacifique et ordonné. Le droit international est passivement transposé à la réalité par le respect de ses normes, mais c'est lors de la répression de sa violation qu'il obtient la plus grande visibilité et la plus grande crédibilité. Le droit international n'est jamais aussi vivant que lors de sa mise en application par des sanctions. En ce sens, la vision des auteurs critiques envers les sanctions dépasse la relation violation-punition, vision instrumentaliste s'il en est une, qui avait été avancée par les auteurs des théories dominantes.

*Quels buts les États fixent-ils aux sanctions économiques?*

Si les sanctions ont des effets plus larges sur le système international, doit-on nécessairement prêter des intentions universalistes aux États qui les imposent? Nous ne le croyons pas, et nous rejoignons tous les auteurs lus ici. En effet, les buts fixés aux sanctions sont multiples. Malgré le fait que la documentation empiriste des théories dominantes montre l'inadéquation des sanctions pour atteindre des buts de coercition, ces buts restent prédominants dans les justifications des États. À l'extérieur de la coercition, nous pouvons trouver les éléments amenés par Nossal, soit la punition pure et simple et la démonstration de l'activité de l'État (la fameuse « danse de la pluie »). Les théoriciens critiques ne nient pas ces trois buts, mais en ajoutent d'autres. En effet, les sanctions économiques jouent le rôle de développement et d'affirmation de l'identité nationale et internationale de l'État. Les sanctions sont une formidable façon de montrer en quoi l'État émetteur est *différent* de l'État cible et, incidemment, en quoi il est

moralement supérieur, puisque non seulement ne participe-t-il pas à la situation qui appelle à sanction, mais aussi est-il prêt à subir des contrecoups pour faire respecter la norme violée. Les sanctions sont par là un formidable outil d'affirmation normative pour les États. De plus, comme nous l'avons vu plus haut, ce soutien aux normes internationales contribue à renforcer ces normes et met en valeur l'idée d'un système international ordonné et pacifique. Cette idée peut être un but poursuivi par les États en soi. En somme, les sanctions économiques ont, selon les auteurs critiques consultés, des buts plus riches et plus profonds qui dépassent les calculs instrumentalistes des théories dominantes et qui viennent en partie pallier aux défauts explicatifs de celles-ci.

*Y a-t-il des considérations amenées par les théories critiques qui pourraient influencer la prise de décision des États en matière de sanctions économiques?*

En plus d'approfondir la réflexion sur les buts des sanctions, les théories critiques permettent aussi d'élargir la vision sur les conséquences de celles-ci. En effet, les théories critiques permettent de voir des conséquences positives et négatives aux sanctions qui restent relativement invisibles aux théories dominantes. Parmi les conséquences positives, mentionnons la mise en place et le maintien de normes qui profitent aux petits et moyens États. En effet, le rôle des sanctions dans l'entretien du système normatif international rend important pour les puissances moyennes et les petits États le fait que les violations soient punies. Une autre conséquence positive, déjà visible par les libéraux mais moins par les réalistes (Nossal (1994) en avait glissé un mot), est l'impact de la simple participation à une coalition. En effet, les États peuvent voir leur intérêt dans la *participation* à un épisode de sanctions de façon plus importante que la *résolution* du problème en tant que tel. Klotz

(1995) décrit cet effet d'un point de vue constructiviste, au sens où un État peut concevoir l'importance de son identité comme membre du groupe sanctionnant de façon plus importante que son attachement à la norme violée et décider de participer aux sanctions pour cette raison.

Or, les théories critiques peuvent aussi permettre de voir des conséquences négatives tout aussi invisibles aux théories dominantes. Par exemple, une analyse féministe des sanctions en Irak telle que faite par Buck, Gallant et Nossal (1998) permet de mettre en exergue les impacts différenciés des sanctions sur les hommes et les femmes. Une telle analyse permet de remettre en cause le mythe que les sanctions sont une alternative « non-violente » au recours à la force. En effet, un conflit armé fait mourir violemment des hommes dans la sphère *publique*, avec comme collatéraux des « femmes-et-enfants ». Quant à elles, les sanctions économiques agissent surtout dans la sphère *privée*, où les femmes sont souvent les premières touchées. Les sanctions, même « intelligentes », mènent à la diminution de l'apport calorique et à la réduction de la consommation de biens de tous les jours. Une telle disette a des impacts différenciés selon le genre, et cette différence peut en partie expliquer la moindre visibilité de la violence des sanctions. Or, il serait malhonnête de faire croire que cette considération est totalement ignorée des tenants des théories dominantes. Cortright et Lopez (2000) prennent en effet comme point de départ l'impact négatif des sanctions sur les populations civiles pour élaborer un menu de sanctions intelligentes. Or, même ces auteurs ne semblent pas prendre acte du *genre* spécifique qui est particulièrement touché dans cette « population civile ».

*Si les sanctions économiques sont discréditées et considérées comme inefficaces, pourquoi les États continuent-ils de choisir cet outil pour atteindre un but de politique étrangère?*

Aucun des auteurs critiques consultés ne viennent malgré tout répondre parfaitement à la problématique principale de notre mémoire. Les théories critiques (constructivistes et féministes) et l'analyse juridique des sanctions ont au moins le mérite d'étendre le champ de compréhension du phénomène des sanctions. En effet, ces auteurs ont permis de replacer les sanctions économiques dans le champ plus large de l'action en politique étrangère, de la politique identitaire et du Droit international. Contrairement aux tenants des théories dominantes, les auteurs critiques se refusent à isoler les sanctions de leur contexte plus large sans lequel elles perdent leur sens. Les sanctions ne sont donc plus l'aberration conceptuelle qu'elles étaient chez les théoriciens dominants puisque le champ conceptuel est étendu au-delà de leur fonction instrumentaliste.

Malgré tout, il en ressort de la lecture des auteurs critiques que l'aspect « instrumentaliste » des sanctions joue tout de même un rôle significatif dans le choix de l'outil « sanctions économiques » par un État, bien que cet outil ait d'autres conséquences et, ultimement, d'autres finalités. Or, les théories critiques permettent de compléter en partie l'analyse de l'utilisation de cet outil de politique étrangère d'au moins deux façons. La première, directe, montre que les États peuvent avoir d'autres buts qui les motivent à imposer des sanctions, un des plus importants étant la démonstration identitaire (Klotz, 1995). Les États, conscients de la piètre efficacité des sanctions, les imposeraient malgré tout pour ces raisons. La deuxième, indirecte, est métathéorique. En effet, une analyse théorique dominante des sanctions économiques peut laisser sous silence des considérations majeures qui

aurait pu influencer le processus décisionnel des États, notamment sur le principe que les sanctions sont moins « violentes » que le recours à la force armée. Nous nous attarderons dans notre mémoire à approfondir cette affirmation

### **Études de cas**

Nous nous permettons de rappeler que la question principale de ce mémoire se base sur deux observations, *a priori* contradictoires. D'un côté, les sanctions sont un outil de politique étrangère qui ne permet qu'exceptionnellement d'atteindre le but qu'on leur fixe. De l'autre, elles jouissent d'une grande popularité et sont vues par la population canadienne comme une alternative valable à l'intervention armée pour régler une situation inacceptable dans le système international. Avant de tenter de comprendre comment réconcilier ces deux prémisses, voyons deux cas où le Canada a participé à des épisodes de sanctions afin de tenter d'en comprendre les rouages.

#### *Irak*

Les sanctions économiques imposées par le Canada contre l'Irak ont probablement été l'épisode le plus médiatisé de sanctions canadiennes. De 1991 à 2003, ce pays a été la cible d'une importante campagne internationale à la suite de l'invasion du Koweït.

Les sanctions contre l'Irak ont passé par quatre phases distinctes (Nossal, 1994, ch.9). La première, très courte, a eu lieu entre la condamnation de

l'invasion du Koweït par les troupes de Saddam Hussein jusqu'à la contre-invasion menée par les troupes de la coalition internationale. Les premières sanctions économiques ont touché les avoirs à l'étranger des États et dirigeants irakiens et koweïtiens afin de limiter au maximum les gains économiques rapides que l'Irak aurait pu faire immédiatement suite à l'invasion. Les sanctions imposées durant cet intervalle ont aussi touché les biens militaires, afin de limiter la puissance irakienne. Le Canada y a participé sous le leadership américain. Bien que l'administration américaine ait rapidement changé de stratégie en privilégiant une intervention armée pour forcer les troupes irakiennes hors du Koweït, les sanctions imposées avant l'invasion ont perduré tout au long de la guerre et se sont même vues additionnées de d'autres mesures toujours plus contraignantes ayant pour but d'étrangler économiquement l'État irakien, voire de pousser des opposants à Saddam Hussein à organiser un putsch.

La deuxième phase a eu lieu de la fin de la Guerre du Golfe jusqu'à l'instauration du programme « Pétrole contre nourriture » (*Oil-for-Food*). Elle est caractérisée par un des régimes de sanctions les plus complets et les plus sévères jamais imposés contre un État entier. En effet, l'Irak est, pendant cette période, coupée de la quasi-totalité de ses exportations et importations. Or, un sentiment d'opposition aux sanctions de plus en plus marqué s'est développé dans les pays de la coalition, dont le Canada, surtout en raison de la crise humanitaire grandissante en Irak causée par le manque de nourriture et de fournitures médicales en raison des sanctions (Nossal, 1994).

La troisième phase du régime de sanctions contre l'Irak a été celle du programme « Pétrole-contre-nourriture », un programme sensé alléger le poids que les sanctions font peser sur la population civile, tout en maintenant

la pression sur le régime. Ce programme permet l'échange direct de pétrole irakien (le bien d'exportation principal de l'Irak, autrement encore sous embargo) contre des denrées de première nécessité (nourriture, fournitures médicales, pièces de rechange pour l'industrie du pétrole). Le but étant de réduire au maximum les risques que le gouvernement irakien ne détourne des fonds pour financer ses forces armées ou ses programmes de développement d'armes chimiques, biologiques et nucléaires (Joyner, 2003, p. 334). Le programme, bonifié à travers les années par diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies afin de permettre l'échange d'une plus grande quantité de pétrole contre plus de biens, n'a jamais pu prendre toute l'ampleur qu'il aurait pu avoir en raison de la non-coopération systématique du régime irakien. En effet, Saddam Hussein n'eut de cesse de critiquer la légitimité du régime des sanctions et du programme Pétrole-contre-nourriture, allant jusqu'à refuser les bienfaits que ce programme aurait pu avoir sur sa population (Joyner, 2003). Le Canada participe également à cette phase des sanctions en tant que membre de la coalition, mais n'influence à toutes fins pratiques pas son déroulement.

La dernière phase aura été celle des « *smart sanctions* ». En effet, devant l'échec des sanctions à faire plier le régime irakien et l'efficacité mitigée du programme Pétrole-contre-nourriture, le gouvernement des États-Unis a revu ses objectifs et a mis de l'avant une nouvelle stratégie de sanctions visant spécifiquement à enrayer les programmes irakiens de développement d'armes de destruction massives. En parallèle des sanctions s'est donc mis en place un programme de visites d'inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique et des Nations Unies pour vérifier la présence ou non de telles armes et de programmes pour les développer. Cette phase des sanctions a été de courte durée, puisque les États-Unis ont envahi l'Irak en



2003, prétextant justement la menace que posaient les armes de destruction massive irakiennes pour la sécurité du territoire et du peuple américain. Sans entrer dans les détails de cette décision, le Canada prétextait alors d'autres engagements militaires pour refuser de se joindre à cette intervention armée. L'intervention armée américaine et la chute du régime de Saddam Hussein mit fin aux sanctions.

Il est difficile de juger de l'efficacité générale d'un épisode ayant duré douze longues années et dont les moyens et les objectifs ont autant changé à travers le temps. Il est à noter d'ailleurs que le Canada n'y a été qu'un participant parmi d'autres et qu'il n'a eu qu'une influence limitée sur la détermination de ces moyens et objectifs (Nossal, 1994). Pourtant, il est possible de poser quelques critères, qui, quoiqu'arbitraires, permettent d'y jeter un regard critique.

Premièrement, les deux objectifs nominaux des sanctions, soit en premier lieu le retrait des troupes irakiennes du territoire koweïtien et, en second lieu, le désarmement du régime irakien et sa coopération avec les inspecteurs onusiens, n'ont pu être atteints directement et ont nécessité pour chacun une intervention armée de la part des États-Unis et de certains de leurs alliés. En effet, malgré la pression considérable mise sur l'économie irakienne par les sanctions, celles-ci n'ont pas suffi à faire en sorte que son gouvernement n'adopte les correctifs requis par la communauté internationale. Or, les efforts des inspecteurs américains qui ont cherché ces fameuses armes de destruction massives à la suite de l'invasion de 2003 sont restés vains, ce qui pourrait indiquer que Saddam Hussein ait effectivement ordonné leur destruction, à son corps défendant (Joyner, 2003, p.337 ; Cortright et Lopez, 2004). Nonobstant ce fait, puisque la guerre a officiellement été déclenchée

précisément pour ces raisons, on peut conclure que les résultats symboliques des sanctions, sinon ses résultats matériels, n'ont pas été à la hauteur des attentes des dirigeants américains et mondiaux.

Un deuxième critère pour juger de l'efficacité des sanctions pourrait être celui de la durée. En effet, comme nous l'avons mentionné, les sanctions contre l'Irak ont été en place pendant plus de douze ans et ont fait l'objet d'une dizaine de résolutions du Conseil de sécurité, notamment en raison de l'insatisfaction chronique des pays émetteurs envers les résultats des sanctions et de l'attitude du gouvernement irakien. Leur durée prolongée, malgré tous les efforts investis et l'attention qui leur a été portée, est en soi un constat d'échec des sanctions.

Quant à la popularité du régime de sanctions contre l'Irak auprès de la population canadienne, celle-ci a suivi plusieurs cycles tout au long de l'épisode, passant alternativement d'un grand soutien à une critique amère, en passant par un certain oubli et désintérêt (Nossal, 1994). Comme nous le verrons, l'opinion publique a été amenée à se transformer en fonction de plusieurs facteurs, les plus importants semblant être la couverture médiatique, les déclarations officielles des gouvernements canadien et étrangers et une certaine conception intersubjective de la normativité et de la moralité.

Lors de l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes, la première réaction de l'opinion publique canadienne a été un désaveu clair (Nossal, 1994, ch.9). En effet, informée par la presse canadienne et internationale et instruite par les déclarations des représentants du gouvernement, la population prend connaissance de l'illégitimité de cette invasion et réclame une intervention de

son gouvernement. La première réponse de celui-ci sera une annonce de participation à la coalition naissante qui imposera des sanctions à l'Irak, notamment en refusant d'acheter son pétrole, principale ressource et revenu du gouvernement. La première réaction de la population en est donc une d'enthousiasme envers cette prise de position claire et cette action décisive de son gouvernement (Nossal, 1994, p.192).

Puis, en moins d'un mois, le gouvernement américain presse la coalition d'adopter des moyens militaires et fait glisser le but original de la coalition des sanctions vers l'intervention armée. La réticence des Canadiens envers l'envoi de soldats à l'étranger rend difficile la position du gouvernement canadien envers sa propre population. Pourtant, le gouvernement justifie la participation du Canada aux côtés des États-Unis en invoquant le rôle internationaliste du Canada, une fibre sensible de la population et en se justifiant par l'adoption de résolution par le Conseil de sécurité de l'ONU et les responsabilités partagées au sein de l'OTAN. Malgré tout, l'opinion publique canadienne semble vouloir privilégier l'alternative « douce » à la guerre (Nossal, 1994, p.210). Le mouvement d'opposition à la guerre, visible partout au Canada, mais surtout au Québec, soutient ardemment la continuation du recours aux sanctions comme moyen d'action contre Saddam Hussein. Le point central des revendications de ces supporters des sanctions était, à ce moment, que le Canada et la coalition devait laisser le temps aux sanctions de « fonctionner ».

Suite à la fin de l'opération *Tempête du désert*, les sanctions en Irak quittent le devant de la scène dans les médias. L'opinion publique s'en désintéresse lentement jusqu'à ce qu'elles soient pratiquement oubliées. Alors qu'au début de l'épisode les gouvernements et organisations internationales instruisaient

la population et formaient l'opinion publique, ce sont désormais des campagnes menées par des activistes des droits de la personne qui commencent à en définir les paramètres dans l'opinion publique. Sans que ce sentiment n'atteigne autant de couches de la population, les sanctions contre l'Irak acquièrent une mauvaise réputation (Colomonos, 2001). Elles sont qualifiées par certains de génocide, puisque les sanctions n'avaient alors eu pour seul effet visible une détérioration substantielle de la qualité de vie de la population civile irakienne et ne semblaient peu ou pas atteindre le gouvernement ou l'armée (Brown, 2003). Ces pressions de certaines couches de la société civile internationale ont amené les pays émetteurs, dont le Canada, à chercher à réviser leur stratégie et à mettre en place des programmes visant à alléger l'impact sur la population civile, dont *Pétrole contre nourriture* et les Sanctions intelligentes. Malgré ces tentatives, les sanctions continuèrent à avoir mauvaise presse au Canada comme ailleurs, particulièrement en regard de leur bilan humanitaire.

Enfin, la dernière étape du cycle fut complètement influencée par les décisions de politique étrangère américaine. Devant l'éventualité probable d'une invasion américaine du territoire irakien au début de l'année 2003, le sentiment pacifiste fit resurgir un engouement pour les sanctions, comme l'ont montré les manifestations populaires. Malgré douze années d'application sévère sans arriver à faire fléchir le régime irakien, les sanctions conservent pour l'opinion publique large du Canada comme de nombreux d'autres pays occidentaux, leur aura d'alternative à l'intervention armée. En somme, les sanctions sont un compromis acceptable entre l'inaction et la guerre. Seraient-elles, comme le pense Nossal, l'équivalent en politique étrangère de la danse de la pluie des antiques shaman?

*Afrique de l'Ouest*

La situation au Sierra Leone et ses voisins à la fin des années 1990 a mené le Conseil de sécurité des Nations Unies à imposer des sanctions financières contre les individus impliqués dans les conflits civils, de même qu'une interdiction complète de l'importation d'armes dans ces pays. Or, ayant été dirigées contre des entités infra-étatiques plutôt que contre un gouvernement, les sanctions canadiennes en Afrique de l'Ouest sont plus difficile à évaluer que celles contre l'Irak.

Les raisons de ces sanctions sont fondamentalement différentes des sanctions imposées contre l'Irak en 1991. En effet, ces dernières visaient au départ à affaiblir l'État irakien en général et le faire changer de politique, voire de gouvernement. Les sanctions africaines visent plutôt à diminuer l'intensité d'un conflit ciblé en entravant l'arrivée d'armes sur le champ de bataille et limiter les capacités financières de ceux qui y sont impliqué, par le gel d'avoir et les limitations au commerce des diamants, leur principale source de revenu (Cortright et Lopez, 2002, pp. 86; 153). De plus, ce type de sanctions est inextricablement lié à la présence sur place de forces de maintien de la paix, ce qui rend plus difficile l'évaluation de leur efficacité, étant essentiellement observable par des critères négatifs et conjoncturels, comme l'absence d'affrontements. De même, l'évaluation de leur popularité comme outil séparé est rendu difficile, sinon impossible, par leur lien serré avec les forces de maintien de la paix.

Malgré tout, la situation qui se redresse peu à peu au Sierra Leone et dans les pays environnants laisse croire que les sanctions, comme partie du tout

des actions onusiennes, ont permis la réduction d'intensité des violences et la sécurisation relative de la région, en plus de participer à l'expulsion de la junte du pouvoir sierra-léonais. En ce sens, les sanctions canadiennes ont pris part à l'effort complet pour la pacification et la normalisation de la région. En effet, si l'efficacité des sanctions est évaluée sous l'angle des objectifs, elles ont été efficaces. Par contre, s'il faut les évaluer sous l'angle de l'efficacité comme alternative à la force armée, elles ont été un échec, puisque celle-ci a dû être utilisée.

Or, malgré ce bilan mitigé, les sanctions contre le Sierra Leone et ses pays environnants sont restées relativement inconnues du grand public. En effet, cette crise a été nettement moins médiatisée que l'invasion du Koweït, Personne ne semble s'être opposé au Canada à leur imposition. À proprement parler, bien peu se sont prononcés en faveur de celles-ci non plus, au Canada ou ailleurs. Ceci montre que la popularité de l'outil des sanctions est directement dépendante du traitement médiatique de la crise qu'il cherche à résoudre et de l'intérêt particulier de groupes à l'intérieur de l'État bien plus que de leur ampleur ou leur durée, comme l'exprime Nossal quand il parle du « sac d'aimants » social qui pousse et tire les gouvernements à agir et à imposer des sanctions (1994, p.255). Cet impact des médias sur l'élaboration de la politique étrangère canadienne est aussi décrit par Nossal *et al.* (2007, p.215).

Quelles conclusions pouvons-nous tirer des deux exemples choisis? Premièrement, que les exemples récents d'utilisation des sanctions par le Canada ont effectivement eu une efficacité douteuse, voire nulle, pour atteindre des buts larges n'ayant peu ou pas de lien avec le bien sanctionné. Or, ces sanctions performant mieux lorsque les buts à atteindre sont

restreints et clairs, et lorsque les biens sanctionnés ont un lien direct avec la situation à changer. Ceci dit, le pouvoir des sanctions ne semble avoir aucune commensurabilité avec leur popularité. En effet, la popularité des sanctions semble bien plus dépendre de l'impopularité de l'intervention armée et du niveau ponctuel d'attention du public que de toute autre considération. Les sanctions gagnent en popularité à mesure que la menace de l'utilisation de la force militaire grandit ou qu'une crise humanitaire est causée par un gouvernement considéré malveillant. En plus des exemples de l'Irak et de l'Afrique de l'Ouest, nous aurions pu faire mention des mesures prises contre l'Iran, contre l'Afghanistan des Talibans, ou même de la campagne entreprise pour dissuader la Corée du Nord où les sanctions n'ont pas été appliquées, le gouvernement nord-coréen ayant préféré négocier avant leur mise en place. En effet, tous ces cas auraient été intéressants et auraient mené, *grosso modo*, aux mêmes conclusions.

Or donc, maintenant que nous avons mis en place un cadre d'analyse, que nous avons revu les définitions des termes centraux à notre démonstration et que nous avons pu constater que la popularité et l'utilisation des sanctions n'ont que peu de liens avec leur efficacité, où chercher? Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, nous croyons que c'est vers l'identité, interne ou internationale, et vers les questions de la légitimité du gouvernement et de la participation à des coalitions externes qu'il faille se tourner.

## **Chapitre 2 : Identité et sanctions**

Comme nous l'avons vu, le concept d'identité est depuis le début des années 1990 devenu un point de ralliement d'une partie de la communauté des Relations Internationales. Ce serait elle qui, selon les constructivistes, guiderait la prise de décision en politique étrangère d'un État en déterminant ses intérêts. Or, ceux-ci peuvent prendre diverses formes, mais tournent la plupart du temps autour de la protection et la fructification des caractéristiques centrales de l'identité. Les sanctions font-elles partie de l'aire d'influence de l'identité? Nous croyons que oui, mais nous allons aussi plus loin. Nous nous attardons aussi au rôle que jouent ces sanctions (comme telles et comme partie de la politique étrangère du Canada) dans le processus d'élaboration de l'identité.

En effet, l'identité apparaît à la fois comme source et comme finalité de la prise de décision en ce qui a trait à la participation à un épisode de sanction. Comme source, parce que l'État part des valeurs qu'il croit ou veut représenter pour juger une situation et décider ou non d'intervenir. Comme finalité aussi, parce l'État contribue ainsi à forger cette identité par le choix des valeurs qu'il défend ostensiblement autant que par les alliés avec qui il impose les sanctions.

Nous verrons maintenant plus en détail comment les identités internes et internationales du Canada influencent la prise de décision dans le cas d'épisodes de sanctions, puis nous verrons à l'inverse le rôle que ceux-ci jouent sur l'identité canadienne.



## **Identité interne: le besoin d'action**

L'identité définit l'intérêt, et celui-ci guide la prise de décision. Il devient donc primordial, lorsque l'on tente de comprendre la prise de décision, d'analyser en profondeur les conceptions de l'identité interne. C'est ce que nous tenterons de faire ici, en voyant d'abord comment le concept de « valeurs canadiennes » vient influencer la politique étrangère et la politique de sanctions du Canada. Puis, nous nous attarderons au rôle que jouent l'opinion publique et les médias dans ces domaines. Enfin, nous verrons, par une analyse de l'image de « danse de la pluie » dont Kim Richard Nossal a affublé les sanctions économiques (1994), les raisons pour lesquelles cette identité interne influence autant la prise de décision en matière de sanctions.

### *Les valeurs canadiennes*

C'est un lieu commun de parler des valeurs canadiennes en termes de démocratie, de respect des droits humains et de promotion d'un système commercial international ouvert. Or, ces valeurs nationales – ou idées dominantes – parce qu'elles sont collectivement acceptées comme telles, constituent en quelque sorte un filet qui sert de guide de prise de décision pour les responsables de la politique étrangère canadienne, comme le mentionnent Nossal *et al.* (2007, ch.4) et Keating (2001).

Le sentiment que le Canada doit intervenir dans le monde pour promouvoir et défendre ses idéaux politiques universels serait présent dans la société canadienne depuis la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Nossal nomme celui-ci « Internationalisme » et en fait une des idées directrices de la

politique étrangère canadienne (Nossal *et al.*, 2007, p. 254). Les Canadiens s'attendraient également à ce que leur gouvernement fasse ses interventions en collaboration avec d'autres États et agisse multilatéralement pour régler les problèmes du système mondial (Keating, 2001). Enfin, le Canada est perçu par sa propre population comme une puissance moyenne dans le système international. Une puissance moyenne se définit d'abord par rapport aux grandes puissances qui disposent d'un grand nombre d'outils militaires, diplomatiques et économiques pour diriger le système international dans une direction qui leur soit favorable. La puissance moyenne quant à elle dispose de significativement moins de ces outils, sans en être totalement dépourvu. Elle se distingue principalement par son intérêt dans le maintien d'un système stable et ouvert où le Droit international est respecté et appliqué en raison de sa capacité limitée à intervenir significativement sur le système à l'extérieur de l'arène juridique. Le Canada n'y fait pas exception (Nossal *et al.* 2007).

La politique canadienne de sanctions économiques vient plus souvent qu'autrement réconcilier ces trois paramètres. En effet, l'outil des sanctions est invoqué, sans toutefois être nécessairement utilisé, lorsque les Canadiens se rendent compte d'une situation inacceptable au plan humanitaire dans un État (par exemple le cas récent des répressions de manifestations pro-démocratie au Myanmar) ou d'une violation patente d'une norme majeure du droit international (les cas récents de la Corée du Nord et de l'Iran à propos du développement d'armes nucléaires et de missiles). Les Canadiens demandent donc à leur gouvernement de participer à un mouvement mondial pour rectifier la situation et punir les fautifs. Cette demande d'intervention se fait dans le contexte d'une rhétorique universaliste où les intérêts du Canada lui-même sont minimisés, voire camouflés, au profit de la perspective idéologique et morale qui privilégie l'intérêt général du

système et des droits humains des victimes étrangères (Nossal, 1994, p.257). Les sanctions sont, dans ce contexte, un outil de choix pour défendre et étendre les valeurs canadiennes et étancher la soif d'action des Canadiens.

Or, les sanctions ont aussi été souvent décrites par leurs détracteurs comme des « génocides lents », au sens où la population d'un État visé souffre de manière inacceptable, alors que leur gouvernement, qui constitue la véritable cible, n'est que peu affecté (Simons, 1998). Les sanctions ont été décrites au cours des années 1990 – en rapport surtout au cas de l'Irak – comme un « enjeu éthique » (Colomonos, 2001, p.3), étant donné que les impacts collatéraux sont devenu un facteur au moins aussi important que l'effet recherché dans l'analyse précédant la décision d'imposer ou non des sanctions. La rhétorique autour de l'imposition de Sanctions intelligente en fait foi (Cortright et Lopez, 2002, p.202).

Comment réconcilier donc cet « enjeu éthique » avec l'exportation des valeurs canadiennes? S'il est vrai que les sanctions peuvent en certaines circonstances être éthiquement douteuses, surtout lorsque l'on parle de sanctions générales, elles restent malgré tout nettement mieux perçues que la guerre (pour des raisons que nous verrons plus loin) et permettent d'affirmer plus haut et plus fort les valeurs de l'État que ne le ferait une simple campagne diplomatique. Colomonos explique d'ailleurs la popularité croissante des sanctions aux dépens de l'intervention armée par la « prise de distance progressive avec la mort directe » (Colomonos, 2001, p.11), c'est-à-dire de la distorsion théorique qui fait d'un mort par balle étrangère un objet des Relations Internationales, alors qu'un individu mourant de faim en raison de sanctions n'en est pas tout à fait un. La popularité des sanctions s'explique en partie par cette distorsion de la réalité par la théorie.

La perception différente de ces deux types d'événements qui découlent tous deux, en dernière analyse, d'actes de politique étrangère est aussi soulevé par la théorie féministe des Relations Internationales (Buck *et al.*, 1998). En effet, d'un point de vue théorique de l'école réaliste, la première victime a plus de chance d'être reconnue comme un objet de Relations internationales que le deuxième qui tombe à l'extérieur du champ ontologique de la discipline. Une analyse féministe critique, en faisant tomber la clôture entre les sphères privées et publiques, permet quant à elle de mettre sur un pied d'égalité les deux victimes et permet moins facilement la « prise de distance » qui est centrale à la justification de la légitimité des sanctions et dont parle Colomonos. L'influence de la théorie réaliste sur l'opinion publique a ici un impact mesurable sur la popularité des sanctions. Buck *et al.* en font l'analyse pour l'épisode de l'Irak et concluent que ces sanctions ont eu un impact disproportionné sur les femmes irakiennes. Cet impact différencié selon les genres constitue un enjeu éthique de plus.

#### *L'importance de l'opinion publique et des médias*

Les médias jouent un rôle très important dans le choix des dossiers qui seront traités par le gouvernement et qui pourront éventuellement faire l'objet de sanctions. En effet, par un processus nommé dans les années 1990 « effet CNN » (Livingston, 1997), il se crée un écho entre l'opinion publique et les médias de masse, qui, en se répondant, donne de l'importance politique à tel ou tel événement, rendant nécessaire l'intervention du gouvernement (Doxey, 2000, p. 209 ; Nossal *et al.* 2007, p.215).

Dans le cas des sanctions, ce sont le plus souvent des situations de violations des droits humains – plutôt que des conflits internationaux impliquant le Canada – qui déclenchent une réaction des médias, des ONG et de l'opinion publique (Nossal, 1994, p.257). Or, ces situations, où les « valeurs canadiennes » sont mises à mal dans les États concernés, n'ont habituellement que peu à voir avec les « intérêts de l'État » tels que les définirait un analyste réaliste. L'existence physique du Canada ne semble en effet n'être que de très loin mise en danger par la répression de groupes pro-démocratie au Myanmar, par exemple. Malgré tout, il en fut plusieurs au Canada qui, au cours de l'automne 2007, ont demandé l'imposition de sanctions contre la junte au pouvoir dans cet État, en réaction à l'importante couverture médiatique des manifestations des moines durement réprimés par le pouvoir.

Malgré l'impact certain que le monde médiatique et l'opinion publique ont sur le choix des domaines d'intervention et sur la prise de décision, il ne faut toutefois pas en exagérer la portée. En effet, le gouvernement reste toujours, en dernière analyse, le responsable de ses actions et le principal protagoniste de sa politique étrangère (Burciul, 1998 ; Nossal, 1994, p.257). Il lui revient, au-delà des exigences de l'opinion publique et de la pression médiatique, de faire attention aux éventuels facteurs d'efficacité et aux conséquences humaines de l'outil de politique étrangère qu'il choisit. Or, il reste que les préférences de l'opinion publique pour l'intervention de son gouvernement à l'étranger sont écoutées. Les Canadiens ont un impact, si indirect soit-il, sur la politique de sanctions de leur État.

*La danse de la pluie*

Kim Richard Nossal, dans son livre sur les sanctions économiques canadiennes (1994), compare les sanctions économiques à une « danse de la pluie », au sens où elles n'accomplissent le plus souvent rien de concret mais qu'elles donnent l'impression que les autorités prennent des mesures pour régler un problème qui intéresse la population. En ce sens, les sanctions auraient un but symbolique et expiatoire auprès de la population.

En effet, les décideurs de la politique étrangère de plusieurs pays occidentaux semblent brandir par réflexe la menace de sanctions dès qu'un État étranger fait mine de violer un droit de la personne ou une règle du droit international. Au Canada, cette prise de position vise beaucoup plus à satisfaire à court terme le besoin d'action de sa population, entretenu par la couverture médiatique, que de mettre fin au comportement visé. Par ces actions ou menaces d'actions, le gouvernement fait ainsi passer le message de son désaccord envers le comportement visé on ne peut plus clairement, et prouve ainsi à sa population son sérieux et son utilité.

Si l'aspect de « danse de la pluie » des sanctions fonctionne envers la population, elle fonctionne aussi avec les alliés de l'État et avec la communauté internationale. En effet, en brandissant la possibilité d'imposer des sanctions, l'État cherche aussi à dissiper toute « présomption de complicité » (Doxey, 2000, p.219) avec le gouvernement fautif. En se distanciant clairement de celui-ci, le gouvernement qui menace d'imposer des sanctions répond aux attentes de ses alliés et des États qui lui sont semblables. Il s'agit donc aussi d'une « danse de la pluie » internationale.

Enfin, Nossal souligne aussi qu'un aspect primordial des sanctions et qui s'apparente à celui de la « danse de la pluie » est l'aspect punitif (Nossal, 1994, p.14). En effet, en plus de satisfaire le désir d'action de sa population et de ses alliés, la « danse » des sanctions vient satisfaire un besoin primaire de l'humain, soit celui de voir un fautif puni, en dehors de toute considération pratique de cessation du comportement ou même de restitution. En effet, l'utilisation des sanctions ne semble parfois devoir atteindre qu'un seul objectif, celui de faire souffrir la cible en raison de la souffrance qu'elle a elle-même infligé, sans plus.

### **Identité internationale: la diplomatie de groupe**

Nous avons vu jusqu'ici comment l'identité interne de l'État, c'est-à-dire les valeurs et l'opinion publique, influe sur la prise de décision gouvernementale en matière de sanctions et ce, à travers, entre autres, le phénomène de la « danse de la pluie », c'est-à-dire de la manifestation symbolique de l'État en action. Voyons maintenant comment l'identité internationale du Canada joue aussi un rôle en cette matière.

L'identité internationale d'un État est plus vague que son identité interne. En effet, alors que celle-ci correspond aux caractéristiques essentielles intrinsèques telles que les membres de l'État les reconnaissent et auxquelles ils adhèrent, l'identité internationale correspond à la vision que la communauté internationale a de ces caractéristiques. Cette vision est construite et définie à travers tous les processus de construction identitaire internes aux autres États, qui définissent eux-mêmes leurs propres identités

en discussion avec ce qu'ils perçoivent du système international (O'Meara *et al.* 2007). Elles peuvent être ressemblantes aux caractéristiques vues de l'intérieur (elles y sont apparentées et reliées) mais peuvent aussi échapper au contrôle de l'État. Or, la perception de ce qui constitue l'identité internationale et l'image du Canada dans le monde sont autant de facteurs qui influencent la prise de décision dans le domaine des sanctions. Nous les analyserons sous les aspects de la projection de l'image du Canada, de l'influence des normes internationales, puis de la place qu'occupent la diplomatie de groupe et les coalitions dans la politique de sanctions économiques canadienne.

### *Projection de l'image du Canada dans le monde*

Le premier aspect intéressant au sujet de l'impact de l'identité internationale du Canada sur les sanctions est la projection de l'image du Canada dans le monde. Cette image, que le gouvernement canadien voudrait construite autour des « valeurs canadiennes » telles que nous les avons vu plus haut, érigée sur le prestige des troupes canadiennes sur les théâtres des Guerres mondiales, et auréolée des réussites diplomatiques canadiennes, du Prix Nobel de Pearson jusqu'au Traité d'Ottawa sur les mines anti-personnelles, est celle qui est mise de l'avant par le gouvernement dans toute stratégie de sanctions. En effet, selon Nossal *et al.*, « l'internationalisme [...], encore aujourd'hui et peut-être par défaut, constitue le système de pensée dominant en politique étrangère canadienne » (2007, p.280). Il est de notre avis qu'une telle vision de la stratégie du gouvernement met de l'avant l'aspect quasi-publicitaire des sanctions économiques, c'est-à-dire que les sanctions peuvent servir de médium par lequel le gouvernement peut véhiculer des



messages, notamment ici, celui de l'image de marque du Canada. Il s'agit donc d'un outil permettant au gouvernement de tenter de faire coïncider ses identités internes et internationales.

La population semble justement très attachée à cette image internationale du Canada (Nossal *et al.*, 2007, p.280). Pourtant, si l'on analyse concrètement l'implication canadienne dans le système international, comme l'a fait Keating (2001), on se rend compte que l'image qu'ont à cœur les Canadiens n'a que peu à voir avec la réalité. Le Canada a plusieurs fois agi, depuis la Deuxième Guerre mondiale et depuis la fin de la Guerre froide en particulier, d'une façon contraire aux objectifs internationalistes qu'il affiche pour atteindre d'autres buts, notamment se rapprocher des États-Unis. Nossal *et al.* (2007) y verraient un signe de tentative de passage vers l'idée dominante du continentalisme. Malgré ces écarts, il est de notre avis que l'aspect publicitaire des sanctions, et de la politique étrangère en général, semble fonctionner à merveille, au sens où une certaine séparation s'est faite entre la réalité de l'action de l'État et la représentation que la collectivité s'en fait, représentation plus proche de l'image idéalisée des valeurs canadiennes que de l'implication et du rôle du Canada dans le système international.

Or, malgré ces bémols, les sanctions canadiennes permettent de diffuser l'image d'un Canada interventionniste et multilatéraliste, c'est-à-dire l'image d'un pays qui participe directement au maintien d'un système international qui soit respectueux des valeurs qui lui sont chères, et l'image d'un pays qui croit à la négociation et à l'intervention plurinationale comme meilleur moyen d'atteindre ses objectifs. Cette diffusion de l'image se fait donc à la fois conformément aux vœux de la population canadienne (et donc au profit politique de son gouvernement (Nossal, 1994, p.257)) et à l'avantage général

de sa politique étrangère qui, auréolé de son prestige, est d'autant plus efficace.

### *Organisations internationales et normes internationales*

Un aspect fondamental de l'expression de l'identité internationale du Canada par sa politique de sanctions est que celle-ci prend place à l'intérieur du système normatif et politique plus large que sont les organisations et les normes internationales. En effet, dans la très grande majorité des cas où le Canada a eu à imposer des sanctions, celles-ci avaient d'abord été décidées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en application du chapitre 6 de la Charte (Nossal, 1994). Que ce soit en raison du parti-pris multilatéraliste du gouvernement ou de son incapacité matérielle à faire cavalier seul, la politique de sanctions du Canada est plus souvent qu'autrement indissociable de celle de l'organisation internationale.

Le Conseil de sécurité a, selon la Charte, l'autorité d'édicter des mesures obligatoires pour tous les pays membres. Pour cette raison, des sanctions imposées sous son autorité pour punir la violation d'une norme du Droit international deviennent, elles-mêmes, une norme impérative dont la violation entraîne un coût, réel ou symbolique (Joyner, 2003, p.331). C'est pourquoi l'image du Canada comme pays respectant le Droit international est doublement liée aux sanctions; d'abord comme raison de les imposer, puis comme obligation d'y participer. Ces deux obligations, l'une symbolique et l'autre juridique, sont autant de processus liés à l'identité internationale du Canada qui influent sur la prise de décision en matière de sanctions.

Cet intérêt du Canada dans les organisations multilatérales et dans le respect de leurs décisions est lié par plusieurs (Nossal *et al.*, 2007 ; Keating, 2001) à l'interprétation du rôle du pays dans le système international comme celui d'une puissance moyenne. En effet, la puissance moyenne est souvent décrite comme un État ayant des capacités matérielles limitées lui permettant de prendre part aux événements du système international, sans toutefois pouvoir les contrôler. La puissance moyenne, selon ces auteurs, a donc tout intérêt au maintien d'institutions internationales fortes et au respect du Droit international, capables d'encadrer le comportement des grandes puissances et de protéger ses acquis. Le Canada, par ses actions et ses prises de position en politique étrangère, se conforme souvent à cette image et agit comme si elle lui était naturelle (Nossal *et al.*, 2007, ch.2). La perception du Canada comme puissance moyenne a aussi des conséquences normatives sur les décideurs (Nossal *et al.*, 2007, p.130). Guidés par cette conception de son rôle, les responsables de la politique étrangère canadienne ont donc autant de raisons de favoriser les sanctions économiques.

#### *Diplomatie de groupe et importance des coalitions*

Nous avons maintes fois jusqu'ici souligné que les sanctions sont un outil essentiellement multilatéral pour le Canada. Or, un troisième aspect de l'identité internationale du Canada influe sur sa politique de sanction, soit l'importance des coalitions et de la diplomatie de groupe.

Il est une idée préconçue bien ancrée (Hufbauer *et al.*, 1990), mais qui semble contredite par les faits (Drezner, 2000), que des sanctions imposées par une coalition large et puissante ont plus de chances de porter fruit et

d'atteindre leurs objectifs. Selon ce principe, plus la disparité de puissance entre la coalition qui impose la sanction et la cible est grande, plus la cible ressentira de pression et plus les sanctions ont de chance de réussir. Malgré son inexactitude, cette idée joue un rôle important dans la détermination de l'opportunité de participer à des sanctions par les responsables du gouvernement canadien, en vertu de la « théorie générique des sanctions » (Nossal, 1994, ch.1). Or, si les analyses empiriques concordent pour dire qu'une coalition large n'a en définitive que peu d'effet sur le résultat, il faut supposer que l'État a d'autres raisons d'en chercher la réalisation.

D'autres motivations reliées de plus près à l'identité internationale peuvent être avancées. En effet, le Canada impose le plus souvent des sanctions en partenariat avec les mêmes États, dont les États-Unis et les pays d'Europe occidentale font partie (Nossal, 1994). En effet, l'identité internationale passe énormément par son appartenance à des groupes plus ou moins stables, comme le sont l'Alliance atlantique ou « l'Occident ». Ces liens, stratégiques, juridiques ou symboliques, déterminent en partie les orientations générales prises par le Canada dans ses relations avec les États membres de ces groupes (Nossal *et al.*, 2007, p.82). Or, le comportement de ces États « amis » induit une pression sur les positions que le Canada peut et devrait tenir. L'exemple de l'Irak de 1991 montre bien comment la participation à une coalition peut obliger le gouvernement canadien d'adopter des politiques à travers le processus de « path dependency », ou « dépendance au sentier », c'est-à-dire qu'une fois engagé dans une direction, la poursuite de l'action devient aussi une norme comportant un coût à transgresser (Nossal *et al.* 2007, p.90).

En somme, l'identité internationale du Canada, sous la forme de son image dans le monde, de sa place à l'intérieur des institutions internationales et de la pression exercée par les coalitions auxquelles il appartient, contribue à forger la politique de sanctions du Canada, en offrant des buts que les responsables de l'élaboration de cette politique se croient obligés de poursuivre et des limites au nombre de possibilité d'action que ceux-ci perçoivent.

### **Identité, sanctions et légitimité**

Nous avons vu jusqu'ici comment l'identité interne et internationale du Canada influent sur sa politique de sanctions. Or, serait-il possible que cette même politique ait aussi un impact sur le développement et la construction de l'identité du pays? Nous croyons que oui. En effet, à travers les processus de l'externalisation et de l'internalisation des différentes composantes de l'identité, de la création de frontières et enfin de la légitimation des actions de l'État, l'identité du Canada est reconstruite par les épisodes de sanctions.

#### *Processus d'externalisation et d'internalisation*

Les sanctions sont, comme nous l'avons vu jusqu'ici, un ensemble de mesures diplomatiques et économiques prises par le gouvernement pour tenter de faire changer un gouvernement étranger de politique, interne ou étrangère. Or, il est de notre avis qu'en plus de cet effet recherché sur l'autre, les sanctions ont aussi un effet discursif et symbolique sur l'État émetteur. En accord avec une certaine conception post-structuraliste de la politique étrangère et des relations internationales (Campbell, 1998), toute politique

étrangère – dont les sanctions font partie – a, entre autres, pour but de créer et recréer une image de Soi qui soit plus avantageuse. Nous recourons à cette perspective post-structuraliste puisqu'elle permet selon nous de compléter la perspective constructiviste qui ne s'attarde que peu aux processus dialectiques d'internalisation et externalisation normatives.

Selon cette perspective, un but de la politique étrangère est de peindre par le discours et l'action une image de l'externe qui soit à la fois loin, anarchique, dangereux, fou et barbare afin de mieux représenter l'image du Soi comme étant proche, ordonné, gentil, rationnel et civilisé. Cette distinction a deux impacts majeurs. Le premier, interne – et appliqué au Canada – conforte la représentation des « valeurs canadiennes » telles que nous les avons décrites plus haut comme étant à la fois moralement supérieures et souhaitables pour le Canada et le monde. Les sanctions légitiment ainsi l'action du gouvernement qui se réclame de ces valeurs et s'efforce de les diffuser. L'identité interne, confortée dans sa bienfaisance, y est renforcée.

Le deuxième impact est quant à lui externe. Il s'agit de la construction d'une menace à l'existence de l'État et à la pérennité de son identité. Cette construction de la menace se fait en associant rhétoriquement, par les discours et les images, la cible des sanctions aux caractéristiques contraires et hostiles à l'identité de l'État (Campbell, 1998, p.60). Pour le Canada et les États-Unis, on associe plus souvent qu'autrement les cibles des sanctions au despotisme, au non-respect des droits humains ou au terrorisme. Dans ces circonstances, le gouvernement se trouve conforté dans son rôle de défenseur de l'identité de l'État, et justifie par le fait même sa capacité à intervenir dans les affaires internes de la cible, à la défense de son propre

intérêt. Ironiquement, on invoque aussi souvent une perspective altruiste de défense de l'intérêt du peuple ciblé à l'encontre de son gouvernement.

Or, en corollaire de la construction de cette menace externe, une autre construction se profile. La participation aux côtés d'autres États à un épisode de sanctions contribue à la construction des relations « d'amitié » entre les États et à forger une image positive des États qui collaborent ensemble à imposer des sanctions. Le Canada, par exemple, participe aux sanctions imposées par l'ONU en collaboration avec les pays occidentaux et renforce dans ses épisodes les relations de sens positives qui existent entre ces États. Bien qu'ils soient, effectivement des États étrangers, les États « amis » sont partiellement inclus dans l'image positive du Soi (Campbell, 1998, p.61).

### *Création des frontières*

Il est de notre avis qu'en tant que partie du tout qu'est la politique étrangère, la politique de sanctions du Canada participe ainsi activement à délimiter par le discours et l'action la frontière symbolique de l'État.

Les sanctions sont justement une conjonction intéressante de discours et d'action qui sont à même de tracer une ligne entre les ensembles d'identité et d'altérité, ligne qui est à la base de l'idée de frontière. En effet, les post-structuralistes comme David Campbell (1998) voient dans la construction rhétorique des ensembles internes et externes le processus même qui pose les frontières de l'État et qui fonde symboliquement sa souveraineté. Cette façon de concevoir le rôle de la politique étrangère entre directement en contradiction avec celle mise de l'avant par plusieurs analystes de la politique

étrangère, dont Nossal *et al.* (2007, p. 28) qui postulent que la politique étrangère n'est qu'un type de politique émanant de l'État, parmi beaucoup d'autres. Chez Campbell (1998, p.38), l'État préexistant qui exporte sa politique à l'étranger est un mythe justement construit par la narration libérale de l'État. L'État, selon cette conception, est plutôt le produit de sa politique étrangère que le contraire. Cette mise en place de la frontière du Canada qu'est le processus d'internalisation et d'externalisation des valeurs par la politique de sanctions est, à la racine, la raison d'être de cette politique.

### *Légitimité de l'intervention*

Les sanctions, par les processus de construction de l'identité décrits ci-dessus, sont à même de construire aussi leur propre légitimité. En effet, tout en internalisant les éléments positifs et en externalisant les éléments négatifs de l'État, permettant ainsi de « raffiner » l'identité et de poser la frontière, nous avançons que les sanctions contribuent aussi à forger leur propre légitimité.

L'aura de « propreté » des sanctions – qui est lié à la « prise de distance » décrite par Colomonos (2001, p.11) leur est en effet acquis par l'externalisation des éléments de violence couramment associés à la guerre, et l'internalisation des éléments bénéfiques du droit international, et ce, par la conjonction de la théorie et de l'interprétation de la pratique. Une analyse féministe permet de compléter l'analyse en mettant en exergue les effets différenciés selon le genre que les sanctions ont sur les sociétés des pays ciblés. L'article de Buck *et al.* (1998) cité plus haut exprime bien cette situation où des considérations ontologiques sur la nature de la violence faisant partie



ou non du domaine de la politique étrangère et des relations internationales font en sorte que les « dommages collatéraux » des sanctions semblent à la fois moins violents et moins directement reliés à la politique étrangère.

Malgré les conclusions empiriques provenant de multiples sources, l'innocuité des sanctions constitue toujours un argument fort répandu en leur faveur, surtout dans la frange de la population civile fortement opposée à la guerre. Or, les féministes – comme les post-structuralistes - s'attellent à la tâche de déboulonner l'assise théorique de cette croyance en révisant les fondements ontologiques traditionnels de l'étude des relations internationales. En effet, une analyse de ce type permet de prendre en compte dans l'analyse de la politique étrangère des réalités que d'autres théories des Relations Internationales excluent de leur ontologie, comme les dommages économiques qui relèvent de la sphère privée et domestique. Les sanctions, quand elles prennent la forme d'un embargo général visant à appauvrir la cible et à tarir les ressources de son gouvernement, ont des impacts profonds sur l'économie domestique et font des victimes bien réelles. Ce n'est qu'en prenant acte de ces conséquences que l'évaluation de l'opportunité de mettre en place une politique de sanctions devrait être analysée.

De la même façon, des perspectives constructivistes critiques permettent aussi de voir apparaître des conséquences des sanctions qui autrement passent sous le radar des théories traditionnelles et qui sont à même d'attaquer leur légitimité. Par exemple, les sociétés des États ciblés par des sanctions sont à risque de voir se développer un important marché noir et par le fait même de voir augmenter la criminalité. Les sanctions jouent un rôle non négligeable dans la criminalisation et la déliquescence des sociétés cibles (Andreas, 2005). De même, rappelons que Colomonos (2001) souligne

la « dépersonnalisation de la perte », expression désignant la distance grandissante que la théorie construit entre les actions de l'État et les morts qui en résultent. Les théories dominantes des Relations internationales ferment les yeux sur les principaux impacts négatifs des sanctions, et par le fait même permettent de légitimer une politique de sanctions générales.

Nous avons vu dans ce chapitre comment l'identité du Canada peut influencer sur la prise de décision du gouvernement dans les cas de sanctions autant à travers les « valeurs canadiennes » telles qu'elles sont intersubjectivement représentées, qu'à travers les nécessités du maintien de l'image internationale du Canada. De même, nous avons survolé les différents mécanismes par lesquels cette identité est elle-même formée et construite de manière dynamique par l'utilisation des sanctions. Or, nous n'avons jusqu'ici que rapidement passé sur un autre aspect principal qui pousse le gouvernement à imposer des sanctions et qui est au cœur d'une autre relation de co-construction, soit les normes internationales.

## **Chapitre 3 : Normes et sanctions**

Face à l'identité de l'agent tel que nous l'avons analysé au dernier chapitre se trouve le système normatif décentralisé qu'est le Droit international. Comme nous l'avons vu jusqu'ici, il existe un lien intime entre les sanctions économiques et les normes qui composent le Droit international. En fait, des écoles de pensée juridique, en Droit interne comme en Droit international, considèrent comme indissociables les sanctions et le Droit. Or, cette relation est plus profonde qu'elle n'y paraît à première vue. En effet, comme nous le verrons dans ce chapitre, si les normes ont une influence énorme sur la prise de décision dans le cadre d'un épisode de sanctions, ces sanctions et les États qui y participent jouent à leur tour un rôle dans l'édification de ces normes.

Nous démontrerons ceci en analysant d'abord la nature hybride des sanctions, qui recoupent à la fois les domaines politiques et juridiques, afin de voir comment les normes influencent les sanctions prises par le Canada. Puis, nous nous attarderons à l'effet que les sanctions peuvent avoir sur le système normatif international en étudiant le phénomène de construction de ce système par l'imposition ou non de sanctions. Enfin, nous pourrions mieux comprendre l'influence réciproque que l'identité (l'agent) et les normes (la structure) ont l'un sur l'autre par l'entremise des sanctions.

### **Sanctions : politiques et juridiques**

Les sanctions économiques sont un phénomène complexe des relations internationales, au croisement des domaines de la diplomatie, de la politique étrangère et du droit international. En effet, si les sanctions ont un aspect

définitivement politique, notamment – tel que nous l'avons démontré au chapitre 2 – en ce qui a trait à la promotion de l'identité, il est impossible d'écarter l'aspect normatif et quasi-juridique du processus de prise de décision. Pour le démontrer, nous verrons d'abord la place générale qu'occupent les normes dans le système international, puis nous analyserons la prépondérance de la logique normative dans la prise de décision en rapport aux sanctions, au Canada et ailleurs.

### *La place des normes dans le système international*

Bien que les différentes approches des relations internationales voient d'un œil différent la place et le statut des normes dans le système international, celles-ci ont indéniablement une influence sur la conduite de la politique étrangère. Les constructivistes mettent d'ailleurs de l'avant l'idée que les normes, intériorisées, font partie intégrante de l'identité des acteurs (*Macleod*, 2004, p.19)

Une des normes centrales du système international est celle de la souveraineté (O'Meara *et al.*, 2007, p.186). Cette norme, dont la naissance est souvent associée aux Traités de Westphalie – qui enchâssaient l'indépendance des monarchies européennes les unes par rapport aux autres, de même que par rapport au pape – constitue aujourd'hui la base du système international. En effet, elle est présentée à l'Article 2 de la Charte des Nations Unies comme le fondement de l'organisation et sa principale norme de fonctionnement. Pourtant, l'existence même de cette norme est une dérogation au principe de la *Realpolitik* poussée à son extrême, qui dirait que la souveraineté d'un État est directement dépendante de sa puissance. Or,

comme le souligne Teschke (2002, p.16), les Traités de Westphalie n'ont pas complètement éliminé les « non juridical distinctions of great, middle and small powers » et les conséquences qui en découlent, mais ont fait passer l'intervention dans les affaires internes d'un État voisin de la sphère du commun à celle de l'extraordinaire.

La norme de souveraineté, qui est le fondement du système international actuel, joue aussi le rôle d'étalon de l'influence sur les autres États. En effet, il est de notre avis que la combinaison particulière de reconnaissance et de violation de cette norme la rend centrale au processus de sanction. Imposer des sanctions à un État revient à la fois à reconnaître son statut d'État étranger, tout en maintenant son droit d'agir sur lui. Cette intervention se fait d'ailleurs souvent pour des raisons de politique interne à l'État cible, comme nous l'avons vu au premier chapitre à propos du Sierra Leone, ou lorsque nous mentionnions l'exemple du Myanmar. Les sanctions économiques constituent donc un assemblage particulier de respect et de violation de la norme de souveraineté étatique.

D'autres normes jouent bien entendu un rôle majeur dans le système des relations internationales. Pour n'en nommer que quelques-unes, il y a d'abord les normes majeures, comme celles du *jus cogens* et les obligations qui découlent de la Charte des Nations Unies. Ces normes bénéficient d'une grande force juridique et morale, notamment en raison de leur reconnaissance large et quasi-universelle (Arbour, 2002, p.43). Viennent ensuite les normes issues d'obligations bilatérales ou multilatérales contenues dans les traités ou de la coutume internationale. Ces normes ont ironiquement une force qui varie en fonction de l'étendue de leur application, c'est-à-dire qu'une norme respectée a plus de poids qu'une norme souvent

violée. Les constructivistes axés sur les règles, tels Onuf et Kubálková, argumentent que c'est par le processus de la répétition des actes de langage que les règles régulatrices du système sont mises en place et entretenues. Par ces actes, les États réifient les normes et, par le fait même, renforcent leur légitimité (O'Meara *et al.*, 2007, p.186).

Viennent finalement des normes qui bien que ne relevant pas de la sphère juridique, ont néanmoins une incidence majeure sur les relations internationales. Nous entendons ici les normes dans leur sens commun, soit une formule abstraite de ce qui doit être. En effet, un point de vue post-structuraliste permet de prendre en compte l'effet normatif des concepts théoriques mis de l'avant par les théories conventionnelles des Relations Internationales, notamment celles qui décrivent des concepts « centraux » du système international tel que l'anarchie ou l'équilibre des puissances. Ces concepts théoriques, par leur popularité auprès des spécialistes des Relations Internationales comme des décideurs, jouent un rôle important dans la définition des possibilités d'action des États. Par exemple, il n'est pas rare de voir un choix d'action de politique étrangère expliqué par la nécessité de maintenir la position relative d'un État par rapport à un autre en termes de puissance dans un système anarchique. Il semble que le développement d'armes de destruction massive par l'Iran et la Corée du Nord relèvent de cet impératif.

Les constructivistes proposent une interprétation très féconde du lien entre les normes et le système international. Entre autres, selon Audie Klotz, qui s'inspire fortement de la vision théorique d'Alexander Wendt (Klotz, 1995, pp.13-35), bien loin d'être un épiphénomène du système des relations internationales, les normes jouent au contraire un rôle central dans

l'institution de l'identité des membres et dans la définition de leurs intérêts. Elles encadrent les conceptions du possible et du concevable pour les dirigeants des États.

*Indissociabilité des normes et de la logique des sanctions*

Or, les normes sont aussi au centre de tout épisode de sanctions. Simplement, bien sûr, parce que les sanctions font partie intégrale du système international que nous venons de décrire comme imprégné de normes. Plus spécifiquement aussi, parce que les épisodes de sanctions – au Canada comme partout ailleurs – comprennent toujours une argumentation juridique élaborée visant d'une part à stigmatiser le comportement à réprimer et d'autre part à légitimer l'action internationale contre celui-ci. Ainsi, au moins sur le plan de la rhétorique, sinon celui des motivations, les normes sont incontournables dans tout épisode de sanctions. Ariel Colomonos décrit cette configuration ambiguë de normes comme une inégalité fondamentale entre le sanctionneur et le sanctionné : « [c]ette inégalité est à la fois normative et symbolique, elle correspond à l'universalisme de celui qui édicte la norme face à la déviance particulariste de celui qui est réprimandé » (Colomonos, 2001, p.14-15).

Audie Klotz, dans son étude des sanctions – auxquelles le Canada a participé (Nossal, 1994, ch.5) – qui ont contribué à mettre fin à l'Apartheid en Afrique du Sud (1995), souligne à gros traits les interrelations entre les normes internationales et les sanctions économiques et diplomatiques. Sa démonstration porte sur le fait que, dans le contexte de la Guerre froide, les puissances occidentales n'avaient aucune raison compatible avec la logique

« réaliste » de stigmatiser et marginaliser une importante puissance régionale comme l'était alors l'Afrique du Sud. Selon Klotz, la campagne menée contre le régime raciste ne s'expliquait qu'à travers la seule lorgnette de l'impact des normes du Droit international sur la fibre morale des dirigeants des pays émetteurs. Selon elle, les sanctions contre l'Afrique du Sud doivent leur déclenchement à l'importance des normes.

L'aspect le plus novateur de l'analyse constructiviste de cet épisode de sanctions est celle de leur effet. Klotz n'analyse ainsi pas la réussite des sanctions diplomatiques, économiques et culturelles du point de vue d'un rapport de force. Elle souligne d'ailleurs que si seul le rapport de force avait compté, ces sanctions auraient probablement échoué. D'un point de vue réaliste, exclure un pays des Jeux olympiques n'est pas à même d'infléchir un rapport de puissance au point de le faire capituler. Or, de telles mesures, à la fois hautement symboliques et bien réelles, ont plutôt eu l'heur d'attirer l'attention et de dénoncer très clairement les violations de normes fondamentales qui avaient cours en Afrique du Sud. Dans un tel contexte, ce n'est pas la « force » des sanctions qui a joué le premier rôle, mais bien la force des normes sur lesquelles les sanctions attiraient l'attention. Ce sont les normes d'égalité entre les citoyens, de la protection contre la torture et l'esclavage et de la dénonciation des formes les plus virulentes du racisme et du colonialisme qui ont abattu l'Apartheid, avec l'aide et le soutien de la communauté internationale qui a mis au ban le régime sud-africain. En effet, la dénonciation des actions du gouvernement a amené ses dirigeants et la portion de la population qui les soutenaient à reconsidérer leur identité et leurs intérêts tant en politique intérieure qu'en politique étrangère, ce qui a mené, au prix de douloureux repositionnements, à la fin du régime raciste (Klotz, 1995)



Comme nous l'avons vu, les sanctions jouent donc un rôle important dans l'affirmation claire et incontournable des normes internationales dans les cas de violation grave, tout comme ces normes permettent aux sanctions d'atteindre leur but en légitimant leur imposition et amenant l'État fautif à changer sa politique.

### **(Re)construction du système normatif**

#### *Maintien et modification du système normatif par les sanctions*

Il serait simplificateur d'argumenter que seules les sanctions, qu'elles soient pénales ou criminelles, contribuent au maintien des normes du Droit interne. Des positivistes juridiques, comme John Austin (Austin, 1832, p.293), présentaient toutefois ainsi l'efficacité de la loi, comme des « commandements du souverain », soutenus par la menace de représailles en cas de non-respect. Cette vision du Droit a depuis été réfutée par les philosophes juridiques de toutes les tendances, y compris par les positivistes du XX<sup>e</sup> siècle comme Hans Kelsen, mais reste encore présente aujourd'hui, par exemple dans le débat autour de la peine de mort aux États-Unis. En effet, on y présente la peine de mort comme étant nécessaire afin de dissuader d'éventuels assassins. La menace de punition serait, dans cette optique, nécessaire au maintien de la puissance de la norme. Une telle analyse pourrait aussi être étendue à plusieurs cercles du droit pénal et criminel, en utilisant la prison ou l'amende comme menace pour faire appliquer le commandement qu'est la norme.

Une extension de l'analyse post-structuraliste au domaine du Droit pourrait aussi expliquer le maintien du système normatif par les sanctions. Or, elle le ferait en soulignant l'aspect de la réification de la normalité qui est opérée lorsque celui qui sanctionne, que ce soit un État ou un juge, décide que tel ou tel comportement est néfaste et nécessite une récrimination. La normalité, symbolisant l'ensemble des attitudes et comportements jugés positifs au système du point de vue d'un des acteurs, est donc mise en forme et défendue par l'arrangement complexe de ce qui déclenche ou non l'imposition de sanctions, c'est-à-dire ce qui est punissable et vaut la peine d'être puni. Il est de notre avis que c'est cette conception de la normalité, au moins en partie différente pour chacun, qui est à la base des normes. Cette constatation rappelle l'inégalité normative et symbolique entre l'émetteur et la cible dont parlait Colomonos (2001, p.14-15) cité plus haut.

### *Sanctions autres qu'économiques en Droit international*

Nous avons exclusivement fait état jusqu'ici des sanctions économiques en relations internationales pour la simple raison qu'elles sont les plus visibles et les plus souvent invoquées. Or, d'autres types de sanctions internationales, qu'elles soient diplomatiques ou militaires, font aussi partie du processus de construction normative internationale.

Les sanctions diplomatiques sont les sanctions qui n'impliquent ni le commerce entre les États, ni l'utilisation ou la menace d'utilisation de la force armée. Par définition, ces sanctions n'offrent pas d'opportunité « d'endommager » le pays cible puisqu'elles n'ont pas d'effets tangibles comme peuvent en avoir des sanctions économiques ou militaires. Elles

peuvent prendre la forme de simples dénonciations, du retrait de personnel diplomatique ou de la fin officielle de tous contacts entre les États. Ce type de sanctions est relativement fréquent en relations internationales et sert tout autant (sinon plus, en raison de leur fréquence) que les sanctions économiques à définir ce qui est acceptable dans le système. Le Canada les utilise largement par la mise en œuvre d'un activisme diplomatique dans certains domaines (Nossal et al., 2007, p.101)

Un exemple bien connu de sanctions diplomatiques est la campagne de boycott sportif de l'Afrique du Sud de l'Apartheid. L'Afrique du Sud s'est vue exclue des Jeux olympiques de 1962 et interdite de participation aux ligues et tournois de rugby et cricket internationaux. Cette mesure, en parallèle des sanctions économiques, a mis en évidence le statut de paria de l'État sud-africain au sein même de sa propre population et a ainsi contribué à la fin du régime (Klotz, 1999).

À l'autre bout du spectre, les sanctions militaires constituent la forme la plus visible d'intervention d'un État dans les affaires d'un autre État. Le rôle que joue cette forme d'intervention dans le système international est très important, ne serait-ce que par la menace du recours à la force. L'utilisation de la force militaire pour contraindre un État à respecter une norme internationale est une action tangible, décisive et non-équivoque, qui rend cette forme d'intervention la préférée de certains théoriciens des sanctions (Pape, 1997; 1998). Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies encadre cette forme d'intervention et la réserve théoriquement pour les cas d'absolue nécessité, mais la structure même de l'organisation internationale ne permet pas de contenir toute utilisation de la force dans les relations internationales,

particulièrement quand elle est utilisée par un membre permanent du conseil de sécurité ou un de leurs alliés.

### **Des normes à l'identité, de l'identité aux normes**

L'analyse de l'action réciproque entre les normes internationales et le phénomène des sanctions économiques permet de faire quelques constats sur un débat important de la discipline des Relations Internationales, le débat agent-structure.

#### *Le débat agent-structure à travers les théories*

La différence d'importance relative de l'agent et de la structure dans la détermination des événements internationaux est un point de divergence important entre les théories des Relations Internationales.

Dans la perspective réaliste classique, celle entre autres de Morgenthau, l'agent joue le premier rôle. En effet, le système international n'a pas de substance propre, autre que d'être le « lieu » où se rencontrent les États. Ceux-ci, par leurs choix et leurs actions, mettent en place un système, l'anarchie, qui n'a pas de fondement ontologique autre que d'être le résultat des choix et des actions des États. Cette perspective est renversée dans le néoréalisme de Kenneth Waltz. En effet, chez Waltz et chez les néolibéraux qui s'en sont inspiré, l'anarchie est le principe organisateur du système international et en forme la structure. Les États, considérés comme des unités indifférenciées, y évoluent mais n'ont pas de réelle emprise sur cette structure. Cette vision de la structure dominant l'agent se retrouve aussi,

quoique sous une forme différente, chez les marxistes. En effet, un point commun des théories des relations internationales s'inspirant de Marx est cette vision de l'architecture économique comme la structure principale aux diktats de laquelle tous les acteurs doivent se plier. Or, ces visions de la relation agent-structure, qualifiées de « matérialistes » ont comme point commun la fixité et la supériorité d'un des éléments de l'équation sur l'autre.

Les approches découlant du constructivisme, notamment celle d'Alexander Wendt, adoptent quant à elles une vision plus dynamique et plus idéaliste de cette relation en statuant que les deux pôles s'influencent et se construisent mutuellement dans une spirale sans fin (Wendt, 1987). Cette relation dynamique de co-constitution en est une où chaque intervenant contribue par ses actions à mettre en place une partie du système et où en retour ce système définit les paramètres dans lesquels chaque intervenant peut agir. Pourtant, malgré sa volonté d'adopter la *via media* dans le *Troisième débat* (Wendt, 1999, p.40), Wendt met en place une ontologie essentiellement positiviste qu'il qualifie de scientifique de façon à ne pas trop s'aliéner les tenants des théories matérialistes. Une approche constructiviste critique permettrait quant à elle de problématiser la construction de la signification des rôles d'agent et de structure, sans s'arrêter seulement à une analyse de l'action perçue de l'un sur l'autre.

#### *Action réciproque à travers l'acte des sanctions*

Comme nous l'avons déjà mentionné en ouverture de cet exposé, la relation particulière qui s'installe entre l'émetteur, la cible et le système international dans son ensemble lors d'un épisode de sanction permet d'analyser dans un

contexte relativement contrôlé comment l'agent et la structure s'influencent et se définissent en réaction les uns aux autres, en plus d'exposer par quels moyens ces rôles sont définis. À notre connaissance, aucun auteur ne s'est penché spécifiquement sur cette relation dans le contexte des sanctions.

Voyons premièrement la construction de l'identité de l'agent par la structure des normes. Cette construction se fait à trois niveaux. La première et la plus spécifique est reliée directement aux buts des sanctions, puisque les sanctions ont comme premier objectif de faire appliquer des normes de comportement international à des États récalcitrants. Ces normes et attentes forment une structure qui impose des comportements aux États. Que ceux-ci décident de les respecter ou de se rebeller contre elles, ces normes offrent un terrain propice à la construction de l'identité de tous les États impliqués.

Le deuxième niveau de construction de l'identité des agents par la structure à travers les sanctions est la mise en application de normes constitutives. Ces normes influencent les attentes envers les comportements que des États devraient adopter dans des circonstances données. Au-delà du comportement directement visé par les sanctions, ce niveau contribue à la construction et à la normalisation de tous les comportements adoptés par les États autour d'un épisode de sanctions, sanctionneurs, sanctionnés et spectateurs compris. Il s'agit ici des normes de comportements diplomatiques qui pourraient s'apparenter à ce que les juristes internationaux appellent la coutume.

Le troisième et dernier niveau de construction de l'identité des agents par la structure se situe au plan du fondement de l'identité. Les sanctions contribuent à la construction symbolique et discursive de la frontière, c'est-à-

dire de la ligne de séparation entre l'identité et l'altérité, à travers l'extériorisation des traits négatifs associés à l'altérité et l'intériorisation des traits positifs associés à l'identité.

Cette structure de normes est elle-même construite et reconstruite par les agents au cours d'un épisode de sanctions, tant de façon directe qu'indirecte. Les États participent bien entendu directement à la production du droit international par leurs interventions dans les organisations internationales, par la signature de traités et par l'application de règles coutumières du Droit international. Cette forme conventionnelle de construction des normes par les agents représente la source principale du système de normes qu'est le Droit international. Les épisodes de sanctions participent à la consolidation de ces normes en leur trouvant un champ d'affirmation et d'application. Les sanctions réifient le Droit international d'une façon non équivoque.

Or, d'autres normes non moins importantes se voient aussi construites et reconstruites par des voies moins officielles au cours d'un épisode de sanctions. En effet, le comportement des États impliqués crée des attentes qui, sans avoir le statut juridique qui permettrait à une cour internationale de les faire appliquer comme ce pourrait être le cas avec les normes du Droit international, contribuent à modeler l'environnement dans lequel les États évoluent et développent leurs identités. Les États, dans un épisode de sanctions, construisent et définissent leur environnement par leurs discours, leurs attitudes et leurs affiliations.

## Conclusion

Les sanctions économiques imposées par le Canada sont, en général, peu efficaces. Elles ne permettent qu'exceptionnellement d'atteindre les objectifs de politique étrangère que le gouvernement se fixe lorsqu'il les impose. Malgré cette inefficacité, les sanctions économiques sont un outil de politique étrangère populaire auprès de la population civile qui les réclame en réponse à des violations du Droit international. Les sanctions canadiennes répondent à un besoin d'action du gouvernement sur le système international. Sous cet angle, les sanctions constituent donc, tel que les définit Nossal, une danse de la pluie.

Nous avons avancé l'hypothèse que l'explication de Nossal est incomplète. En effet, les sanctions sont populaires et sont utilisées par le gouvernement canadien parce qu'elles participent aussi à la construction de l'identité internationale et interne du Canada. En parallèle, les sanctions constituent aussi une prise par laquelle le Canada peut influencer et modeler le système normatif international de façon à ce que ce dernier soit plus favorable au Canada. En cela, les sanctions participent à la construction de l'État et à la réification du système international.

La considération de ces éléments nécessite un cadre d'analyse théorique post-positiviste et une ontologie idéaliste, afin de prendre en compte les éléments qui tombent à l'extérieur du cadre ontologique des théories traditionnelles. De même, une approche féministe, qui met sur un pied d'égalité les sphères publiques et privées, permet une compréhension plus complète des impacts des sanctions et permet ainsi de mieux en évaluer l'efficacité et l'innocuité. Une fois tous les éléments assemblés, l'étude des



sanctions sous cet angle permet aussi d'apporter un éclairage intéressant sur la relation de co-constitution de l'agent et de la structure.

Il est de notre avis que l'utilisation de ce nouveau cadre d'analyse des sanctions et de leurs buts pourrait permettre de développer une nouvelle doctrine d'intervention par le gouvernement canadien. Celui-ci, conscient des limites et des dangers de l'outil, de même que des raisons qui poussent la population à réclamer leur utilisation, serait mieux à même de choisir le contexte dans lequel les sanctions devraient être utilisées.

## Bibliographie

- ALLEN, Susan Hannah, 2005. « The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure », *International Interactions*, **31**:2. pp. 117-138
- ALNASWARI, Abbas, 2001. «Iraq: Economic Sanctions and Consequences, 1990-2000», *Third World Quarterly*, **22**:2. pp. 205-218
- ALNASRAWI, Abbas, 2002. *Iraq's Burdens: Oil, Sanctions, and Underdevelopment*. Westport, Conn. : Greenwood Press. 179 p.
- ANDREAS, Peter, 2005. «Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and its Legacy», *International Studies Quarterly*, **49**:2. pp. 335-360
- ARBOUR, J.-Maurice, 2002. *Droit international public*. Cowansville : Éditions Yvon Blais. 840 p.
- AUSLENDER, Jérôme, 2001. *Les conséquences humanitaires des sanctions adoptées à l'encontre de l'Iraq et du Burundi*, Mémoire de maîtrise en droit international. Montréal : Université du Québec à Montréal. 105 p.
- AUSTIN, John, 1832. *The Province of Jurisprudence Determined* (extrait), édition de H.L.A. Hart (1954), traduit et présenté par Christophe GRZEGORCZYK « Les lois sont des commandements du souverain » dans C. GRZEGORCZYK, F. MICHAUT et M. TROPER (dir.) *Le positivisme juridique*, 1992, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, p.72-73
- BAHDI, Reem, 2002. « Iraq, Sanctions and Security: A Critique », *Duke Journal of Gender Law and Policy*, **9**. pp. 237-252
- BALDWIN, David A. et PAPE, Robert A., 1998. « Evaluating Economic Sanctions », *International Security*, **23**:2. pp. 189-198
- BALDWIN, David A., 1999. «The Sanctions Debate and the Logic of Choice», *International Security*, **24**:3. pp. 80-107
- BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence, 1992. *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Paris: Institut universitaire de hautes études internationales, 246 p.

- BOLKS, Sean M. et AL-SOWAYEL, Dina, 2000. « How Long Do Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration », *Political Research Quarterly*, **53**:2. pp. 241-265
- BROWN, Charles M., 2003. « Confessions of an Anti-sanctions Activist », *Middle East Quarterly*, **10**:3. pp. 50-68
- BROWN-JOHN, C. Lloyd, 1975. *Multilateral Sanctions in International Law*. New York : Praeger Publishers. 426 p.
- BUCK, Lori, GALLANT, Nicole, et NOSSAL, Kim Richard, 1998. « Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq », *Review of International Studies*, **24**. pp. 69-84
- CAMPBELL, David, 1998. *Writing Security : United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Revised Edition*. Minneapolis : University of Minnesota Press. 289 p.
- CERDIRI - CENTRE D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES, 2002. *Les sanctions économiques en Droit International/ Economic Sanctions in International Law*. La Haye : Martinus Nijhoff Publishers. 272 p.
- COLOMONOS, Ariel, 2001. « "Injustes" sanctions : les constructions internationales de la dénonciation... », *CERI - Science Po ; Questions de recherche* 1, 47 p.
- COOPER DRURY, A., 1998. « Revisiting Economic Sanctions Reconsidered », *Journal of Peace Research*, **35**:4. pp. 497-509
- CORTRIGHT, David et LOPEZ, George A., 1999. « Are Sanctions Just? the Problematic Case of Iraq » *Journal of International Affairs* **52**:2. pp.735-756
- CORTRIGHT, David et LOPEZ, George A., 2000. *The Sanctions Decade : Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, Co. : Lynne Rienner Publishers. 274 p.

- CORTRIGHT, David et LOPEZ, George A., 2002. *Sanctions and the Search for Security, Challenges to UN Action*. Londres : Lynne Rienner Publishing. 249 p.
- CORTRIGHT, David et LOPEZ, George A., 2004. «Containing Iraq : Sanctions Worked», *Foreign Affairs*, **83**:4. pp. 90-103
- DONAHY, William F. et DEBLOIS, Ross B., 2001. « Is the Current UN and US Policy toward Iraq Effective? », *Parameters*, Hiver 2001-2002. pp. 112-125
- DOXEY, Margaret P., 1996. *International Sanctions in Contemporary Perspective, 2<sup>nd</sup> ed.* New York : St. Martin's Press. 151 p.
- DOXEY, Margaret P., 2000. « Sanctions through the Looking Glass: the spectrum of goals and achievements », *International Journal*, **55**:2. pp. 207-223
- DREZNER, Daniel W., 1998. « Conflict Expectations and the Paradox of Economic Coercion », *International Studies Quarterly*, **42**:4. pp. 709-731
- DREZNER, Daniel W., 2000. « Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is cooperation counterproductive? », *International Organization*, **54**:1. pp. 73-102
- ELLIOTT, Kimberley Ann, 1998. « The Sanctions Glass : Half Full or Completely Empty? », *International Security*, **23**:1. pp. 50-65
- HANSEN, Lene, 2006. *Security as Practice : Discourse Analysis and the Bosnian War*. Londres : Routledge. 259 p.
- HUFBAUER, Gary Clyde, SCHOTT, Jeffery J. et ELLIOTT, Kimberley Ann, 1990. *Economic Sanctions Reconsidered, History and Current Policy, 2<sup>nd</sup> edition*. Washington : Institute for International Economics. 298 p.
- JOYNER, Christopher C., 2003. « United Nations Sanctions after Iraq : Looking Back to See Ahead », *Chicago Journal of International Law*, **4**:2. pp. 329-353

- KAEMPFER, William H., LOWENBERG, Anton D. et MERTENS, Williams, 2004. « International Economic Sanctions against a Dictator », *Economics and Politics*, **16**:1. pp. 29- 51
- KEATING, Tom, 2001. *Canada and World Order : The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford : Oxford University Press, 272 p.
- KHADURRI, Walid, 2000. « U.N. Sanctions On Iraq : 10 Years Later », *Middle East Policy*, **VII**:4. pp. 156-162
- KLOTZ, Audie, 1995. *Norms in International Relations*. Ithaca : Cornell University Press. 183 p.
- KLOTZ, Audie et CRAWFORD, Neta, 1999. *How Sanctions Work : Lessons from South Africa*. New York : St. Martin's Press. 292 p.
- KUBÁLKOVÁ, Vendulka, ONUF, Nicholas et KOWERT, Paul (ed.), 1998. *International Relations in a Constructed World*,. Armonk (NY) : M.E. Sharpe. 214 p.
- LABBÉ, Marie-Hélène, 1994. *L'arme économique dans les Relations Internationales (Que sais-je 2811)*. Paris : Presses universitaires de France. 127 p.
- LIVINGSTON, Steven, 1997. « Clarifying the CNN Effect : An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention », *Harvard University John F. Kennedy School of Government Research Papers*, R-18.
- Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.R.C. 1992, c. S-14,5, art. 2
- LOWENFELD, Andreas F., 2003. « Trade Controls for Political Ends : Four perspectives », *Chicago Journal of International Law*, **4**:2. pp. 355-369
- MACLEOD, Alex, 2004. « Du constructivisme dominant au constructivisme critique », *Cultures & Conflits*, **54**. pp. 13-51

- MORGAN, T. Clifton et SCHWEBACH Valerie L., 1997. « Fools Suffer Gladly : The Use of Economic Sanctions in International Crises », *International Studies Quarterly*, **41**:1. pp. 27-50
- MUELLER, John et MUELLER, Karl 1999. « Sanctions of Mass Destruction », *Foreign Affairs*, **78**:3. pp. 43-53
- NOSSAL, Kim Richard, 1994. *Rain Dancing, Sanctions in Canadian and Australian Foreign Policy*. Toronto : University of Toronto Press. 323 p.
- NOSSAL, Kim Richard, 1997. *The Politics of Canadian Foreign Policy, 3rd ed.* Scarborough : Prentice Hall Canada, 358 p.
- NOSSAL, Kim Richard , ROUSSEL, Stéphane et PAQUIN, Stéphane, 2007. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal : P.U.M., 646 p.
- O'MEARA, Dan, « Le Constructivisme. Sa place, son rôle, sa contribution et ses débats » dans O'MEARA, Dan et MACLEOD, Alex 2007. *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*. Montréal : Athéna, 528 p.
- ONUF, Nicholas G., 1989. *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia : University of South California Press, 341 p.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Charte des Nations Unies », [En ligne]. URL : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/index.html> . (Dernière consultation le 25 février 2008)
- OWENFELD, Andreas F., 2003. « Trade Controls for Political Ends : Four perspectives », *Chicago Journal of International Law* **4**:2. pp. 355-369
- PAPE, Robert A., 1997. « Why Economic Sanctions Do Not Work », *International Security* **22**:2. pp. 90-136
- PAPE, Robert A., 1998. « Why Economic Sanctions Still Do Not Work », *International Security* **23**:1. pp. 66-77

- RUBIN, Michael, 2001. « Sanctions in Iraq : A Valid Anti-American Grievance? », *Middle East Review of International Affairs*, **5**:4. pp. 100-115
- SIMONS, Geoff, 1998. *The Scourging of Iraq : Sanctions, Law and Natural Justice*. Houndmills : Palgrave. 363 p.
- TESCHKE, Benno, 2002. « Theorizing the Westphalian System of States : International Relations from Absolutism to Capitalism », *European Journal of International Relations*, **8**:1. pp. 5-48
- WENDT, Alexander, 1987. « The Agent-Structure Problem in International Relations Theory » *International Organization*, **41**:3. pp. 335-370
- WENDT, Alexander, 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. 429 p.
- WENDT, Alexander, 2000. « On the Via Media : a response to the critics », *Review of International Studies*, **26**. pp. 165-180
- ZUNES, Stephen, 2001. « Foreign Policy by Catharsis : The Failure of U.S. Policy toward Iraq », *Arab Studies Quarterly*, **23**:4. pp. 69-85